

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES COMMISSAIRES
DE
L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE
ET DE LA CONVENTION
DEPUIS LA RÉVOLUTION DU 10 AOUT 1792
JUSQU'EN AVRIL 1793

THÈSE POUR LE DOCTORAT

ÈS SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Présentée et soutenue le mardi 2 février 1926, à 2 heures

PAR

Henri LIBERMANN

Licencié ès lettres

Président : M. OLIVIER MARTIN, professeur
Suffragants { MM. MEYNIAL, professeur
MESTRE, professeur

PARIS
JOUBE & C^e, ÉDITEURS
45, RUE RACINE, 45

1926

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551830_0038

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES COMMISSAIRES
DE
L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE
ET DE LA CONVENTION

DEPUIS LA RÉVOLUTION DU 10 AOUT 1792
JUSQU'EN AVRIL 1793

THÈSE POUR LE DOCTORAT

ÈS SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Présentée et soutenue le mardi 2 février 1926, à 2 heures

PAR

Henri LIBERMANN

Licencié ès lettres

Président : M. OLIVIER MARTIN, professeur

Suffragants { *MM. MEYNIAL, professeur*
MESTRE, professeur

PARIS

JOUBE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1926

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



LES COMMISSAIRES DE L'ASSEMBLÉE LEGISLATIVE ET DE LA CONVENTION

DEPUIS LA RÉVOLUTION DU 10 AOÛT 1793
JUSQU'EN AVRIL 1793

La Révolution française avait placé le principe de la séparation des pouvoirs à la base de son droit constitutionnel, dans l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution. » Cependant les Assemblées révolutionnaires ont été conduites par les circonstances à s'écarter, semble-t-il, de plus en plus de ce principe : la Constituante, lors de la fuite du Roi à Varenne, la Législative, après la déclaration de guerre du 20 avril 1792, et surtout après la Révolution du 10 août entraînant la carence de l'Exécutif constitutionnel ; enfin, la Convention, en présence de l'invasion étrangère, adoptent toutes les trois une attitude identique ; au lieu d'accorder aux ministres des pouvoirs très larges, indispensables en temps de crise, elles assument elles-mêmes une part plus ou moins grande de l'Exécutif. Une des pratiques par lesquelles se manifeste

cette dictature des Assemblées, est l'envoi en mission aux armées ou à l'intérieur, de représentants du peuple chargés d'attributions nettement exécutives. « Un gros livre ne suffirait pas à épuiser l'étude des pouvoirs et de la conduite des représentants en mission pendant la Révolution. Le champ est vaste puisque chronologiquement, l'institution des représentants en mission embrasse plusieurs des années les plus remplies de l'histoire et que géographiquement elle couvrit tout le territoire de la France (1). »

L'histoire générale de cette institution révolutionnaire n'a pas encore été faite. On trouve cependant des ouvrages spéciaux consacrés aux représentants en mission, mais leur valeur est généralement tenue pour médiocre. En 1819, un certain Fabry écrivit sous le titre : *Les missionnaires de 93* un haineux et grossier pamphlet sur les « envoyés sortis du fond des abîmes infernaux, pour la désolation du genre humain !... » députés de l'enfer « qui ont précipité la France dans un abîme de maux et de crimes que l'œil de l'homme ne peut sonder tout entier » (2). M. Henri Wallon a écrit cinq volumes sur « les représentants en mission et la justice révolutionnaire dans les départements » ; mais cet auteur a le tort de dater du 9 mars 1793 la création des missions de représentants. C'est là une erreur (3) ; l'institution avait déjà eu une histoire avant cette époque ; elle n'a pas

1. H. Labroue, *Les représentants en mission pendant la Révolution*, *La Grande Revue*. Paris, février 1916, p. 607-629.

2. Labroue, *loc. cit.*, p. 608.

3. Labroue, *loc. cit.*, p. 609.

fait une apparition aussi brusque; elle est, au contraire, le résultat d'une évolution relativement longue et le produit d'une série de facteurs (1) dont l'action commence à se manifester déjà sous la Constituante.

Ce n'est guère que dans l'Histoire politique de la Révolution, de M. Aulard, que l'on trouve un récit complet mais très bref des missions de représentants.

Il paraîtrait donc prématuré d'entreprendre une étude juridique de cette institution dont l'histoire n'est pas encore parachevée, si toutefois nous ne possédions dans le *Recueil des Actes du Comité de Salut Public* de M. Aulard une collection très riche de documents relatifs aux parlementaires en mission, complétée par un certain nombre de monographies consacrées à tel ou tel représentant, et par d'autres ouvrages dont l'objet englobe tel ou tel aspect de l'activité des représentants, comme, par exemple, les guerres de la Révolution de Chuquet. Le *Recueil* de M. Aulard constitue d'ailleurs une base suffisante pour la description juridique dont il s'agit.

L'objet du présent ouvrage n'est pas d'embrasser l'ensemble de l'institution des représentants en mission.

Cette institution est passée par trois phases bien distinctes : « De la Constituante au 9 mars 1793, période de création; du 9 mars à 1793 à Floréal an II, période de généralisation et de plein fonctionnement, de Floréal an II à la fin de la Convention, période de dépérissement (1). »

1. Labroue, *loc. cit.*, p. 608-609.

C'est à la période de création que nous entendons restreindre notre sujet. Ce qui fait l'intérêt de cette étude c'est que précisément l'institution n'est pas, comme nous l'avons noté ci-dessus, un procédé conçu de toutes pièces et mis en pratique à un moment donné en vertu d'une décision mûrement réfléchie du législateur révolutionnaire. « Les assemblées révolutionnaires, respectueuses aussi longtemps qu'elles le purent, du principe de la séparation des pouvoirs, n'improvisèrent pas cette institution; elles s'y acheminèrent peu à peu sous le coup des nécessités de la défense nationale et des exigences administratives (1). » Retracer les causes qui développèrent cette pratique, en décrire le fonctionnement, avant que le législateur n'en ait achevé la réglementation, en vue d'un usage général et complet, voilà ce qui nous a paru propre à déterminer dans quelle mesure précise le principe de la séparation des pouvoirs était compromis, si vraiment il l'était, à cette occasion. Il ne semble pas, en effet, que les Assemblées révolutionnaires aient eu pleinement conscience de violer ce principe en adoptant ce procédé, jusqu'au moment où la Convention en décida la généralisation et l'extension.

Mais, d'autre part, nous plaçons le début de notre étude à la date où l'institution commence à fonctionner sérieusement, c'est-à-dire au moment de la Révolution du 10 août 1792.

C'est donc entre le 10 août 1792 et le 9 mars 1793 que nous nous attacherons à déterminer : 1^o les facteurs qui

1. Labroue, *loc. cit.*, p. 609.

provoquent l'emploi du procédé, et sa place dans l'ensemble des institutions révolutionnaires ; 2^o l'objet des missions et l'usage des pouvoirs ainsi confiés aux représentants envoyés aux armées ou à l'intérieur.

Nous aurons ainsi à étudier et les commissaires de la Législative depuis le 10 août et ceux de la Convention jusqu'au 9 mars 1793.

CHAPITRE PREMIER

PLACE DE L'INSTITUTION DES COMMISSAIRES DANS LE GOUVERNEMENT ET FACTEURS DE SON DÉVELOPPEMENT.

En période de crise, en temps de troubles intérieurs ou de guerre avec l'étranger, il faut un Gouvernement fort. Or, au début de la Révolution française, l'application du principe de la séparation des pouvoirs n'a laissé qu'un Exécutif faible, bientôt insuffisant par suite des circonstances graves qui surviennent. Les Assemblées révolutionnaires ne renforcent cependant pas l'Exécutif dont elles se méfient; mais assument elles-mêmes la plus grande partie de sa tâche, sans toutefois le supprimer complètement. Jusqu'en mars 1793, les commissaires ne sont donc pas les agents d'exécution d'une Assemblée qui concentre entre ses mains tous les pouvoirs; mais des émanations d'un Législatif dont les fonctions sont extraordinairement amplifiées et en face duquel subsiste un pouvoir Exécutif distinct et séparé.

Il pourrait être intéressant de procéder à un rapprochement entre ces représentants du Législatif et les Commissaires que l'Exécutif chargeait à la même époque de missions diverses, car ces émanations analogues de

deux pouvoirs séparés se sont trouvées en contact à maintes reprises et l'on peut se demander dans quelle mesure les envoyés de l'exécutif ont été les prédécesseurs de ceux du législatif, leurs rivaux par la suite et comment ils se sont enfin effacés devant ceux-ci. En fait, les assemblées ont puisé dans le sentiment de leur souveraineté l'idée de déléguer certains de leurs membres, et l'exécutif n'a plutôt fait que suivre leur exemple : les commissaires des assemblées ont dominé ceux du Conseil exécutif provisoire comme le législatif dominait à cette époque l'exécutif; les relations entre les représentants en mission et les agents du conseil exécutif n'ont pas été d'un caractère différent de celles de ces représentants avec les autres autorités du pays. Les commissaires de l'exécutif ont eu leur histoire, très complexe, très touffue, mais il n'est pas, croyons-nous, nécessaire d'y pénétrer pour éclairer celle des commissaires du législatif.

Nous devons rappeler ici sommairement : 1^o la conception révolutionnaire du principe de la séparation des pouvoirs, conception dominée par la méfiance de l'Exécutif; 2^o en quoi consiste le Gouvernement dit révolutionnaire, instauré à partir du 10 août 1792, dans lequel subsiste au moins jusqu'en avril 1793, une discrimination encore nettement marquée entre le Législatif et l'Exécutif.

§ 1. — LA MÉFIANCE DE L'EXÉCUTIF AU DÉBUT
DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE

Le principe de la séparation des pouvoirs peut être conçu sous trois formes différentes :

D'abord, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, respectivement indépendants, c'est-à-dire exprimant chacun de leur côté leur volonté dans une sphère déterminée. C'est l'isolement des deux pouvoirs. Telle n'est pas la conception dominante des théoriciens dont s'inspirent surtout les hommes de la Révolution : Montesquieu admet comme un principe incontestable le droit de surveillance du Législatif sur l'Exécutif.

On peut songer, en second lieu, à organiser un contrôle réciproque des deux pouvoirs, une action de l'un sur l'autre, telle, dit Montesquieu, qu'ils seront obligés d'aller de concert (1). C'est le système de la collaboration. Mais les révolutionnaires repoussent cette formule pour des raisons qui sont propres à l'histoire politique de leur temps. Ils ne veulent pas établir un contrôle légal direct de l'Assemblée sur les ministres. Il faut rechercher les motifs de cette singulière attitude, non seulement dans la méfiance générale qui entoure le pouvoir Exécutif, c'est-à-dire le Roi, mais aussi dans une animosité toute particulière à l'égard de ses collaborateurs les ministres. Avant 1789, en effet, l'opinion publique n'osant s'attaquer directement à la personne du Roi, faisait retomber sur eux la responsabilité morale

1. *Esprit des lois*, livre XI, chap. VI.

de tous les excès de l'absolutisme. Ainsi, la Révolution est-elle amenée à s'orienter vers la troisième conception du principe de la séparation des pouvoirs, l'Exécutif subordonné au Législatif.

Mais l'Exécutif reste encore séparé dans ce dernier système. Les idées de Rousseau ne sont pas adoptées sur ce point. La Constituante se refuse à organiser le gouvernement direct ou semi-direct, dans lequel l'Assemblée, expression de la volonté populaire, confond entre ses mains tous les pouvoirs et fait exécuter ses décisions par des agents qui ne sont que ses commis. Le Gouvernement est représentatif, tant que le Roi subsiste, il est le représentant de la nation au même titre que l'Assemblée; il n'est donc pas responsable devant celle-ci, comme le serait un commis; après le 10 août 1792, le Conseil Exécutif provisoire qui succède au Roi conserve, dans une certaine mesure, le même caractère jusqu'à l'arrivée de la Convention. Celle-ci, véritable assemblée constituante, investie de tous les pouvoirs, délègue à son tour l'Exécutif à un conseil exécutif provisoire, en vue de réaliser toujours, sinon une certaine séparation des pouvoirs, au moins une certaine séparation des fonctions. L'Exécutif est bien subordonné à l'assemblée dont il doit réaliser les décisions, mais il subsiste au moins une fonction exécutive, organisée en dehors du corps délibérant, représentée par des agents qui ne sont pas membres de celui-ci et ne répondent pas à tout instant de leurs actes devant lui, et qui surtout conservent celles des attributions d'ordre exécutif qui ne leur ont pas été expressément enlevées.

Seulement, l'Exécutif, ainsi séparé, est considérablement affaibli pour être mieux soumis à l'Assemblée. C'est dans ce but que la Constituante avait établi une décentralisation exagérée. C'était une garantie contre l'oppression possible de l'Exécutif. Ainsi, le roi, après lui, le Conseil exécutif provisoire, qui étaient chargés de l'exécution de la loi, qui en étaient responsables au moins moralement, n'avaient pas d'agents à leurs ordres pour assurer cette exécution; ils n'avaient même pas d'agents pour la surveiller. A la tête de chacune des nouvelles divisions et subdivisions du royaume, était institué un corps administratif nouveau, entièrement élu et qui constituait le seul rouage de l'Administration. Ces corps n'étaient pas seulement des corps consultatifs; mais ils avaient seuls le pouvoir de décision, ils faisaient donc partie de l'Exécutif. Le pouvoir central n'avait qu'un droit de surveillance insuffisant; il n'était d'ailleurs que nominalelement chargé de la surveillance et c'était l'assemblée législative qui se trouvait investie du contrôle suprême sur les administrations décentralisées (1). Le roi pouvait se heurter à la désobéissance de

1. L'article 24 de la loi du 15-27 mars 1791 instituait en faveur des administrations un recours devant l'assemblée législative contre les ordres du Roi. « Ce droit de l'Assemblée de confirmer ou de casser des actes du roi ne pouvait qu'être très grave au détriment de l'autorité royale; on le vit bien lorsqu'à l'occasion des troubles qui suivirent le renvoi des ministres girondins, le roi sanctionna la décision par laquelle le département de Paris suspendait Petion de ses fonctions de procureur de la Commune. L'assemblée annula cette suspension. L'Exécutif ne pouvait sortir qu'amointri de pareils conflits. » Barthélemy, *Le rôle du Pouvoir Exécutif dans les Républiques modernes*. Paris, Giard et Brière, 1906, p. 454-455.

ses subordonnés; il n'avait pas d'agents pour lui signaler cette désobéissance; le danger était d'autant plus grand que seuls les officiers municipaux avaient le droit de requérir la force publique.

Ainsi la conception révolutionnaire de l'Exécutif subordonné avec, en plus, cette méfiance toute particulière à l'égard des ministres, provoque d'abord le développement des Comités dans les Assemblées. Les comités furent, en effet, le moyen détourné pour exercer sur les ministres le contrôle que la légalité refusait au Corps délibérant, parce qu'on n'avait pas voulu que les ministres fussent pris dans les rangs du Parlement et fussent responsables devant lui.

Cette même cause produit aussi les commissaires des Assemblées. La crainte de l'Exécutif avait conduit à une décentralisation excessive; le même sentiment interdit d'en rechercher les remèdes dans l'Exécutif lui-même. Pour assurer l'exécution des lois dans les localités administrées par des corps élus, c'est à des délégués de l'Assemblée que l'on va songer tout naturellement. Il faut se rendre compte que cette intervention directe des Assemblées dans l'exécution des lois ne pouvait paraître à l'époque constituer une violation certaine des principes constitutionnels; l'Exécutif n'avait en effet sur l'administration locale qu'un pouvoir de surveillance; le pouvoir exécutif était, en réalité, exercé par les administrations élues sous l'autorité ou plutôt sous la surveillance du pouvoir central. Mais, comme nous l'avons vu, l'Assemblée elle-même détenait en dernier ressort toute l'autorité, puisqu'elle recevait les recours des adminis-

trations contre le roi. Quand elle envoyait ses commissaires dans les départements, elle ne faisait encore qu'exercer cette fonction de surveillance et de contrôle suprême qui lui appartenait constitutionnellement et qui rentrerait bien dans la logique d'une conception de l'Exécutif subordonné.

C'est pourquoi nous ne trouvons pas dans les délibérations de la Constituante, ni dans celles de la Législative, de protestation sérieuse et profonde contre l'emploi des missions de représentants, même avant le 10 août 1792.

Au moment de la fuite à Varenne, la Constituante délègue le 22 juin, des commissaires dans les départements frontières pour s'assurer du loyalisme de l'armée. C'est seulement après le retour du roi, quand la question se pose de savoir si l'on ne va pas envoyer à nouveau d'autres commissaires pour surveiller la fidélité des troupes, que l'on constate quelque opposition. Certains membres font observer que les ministres n'ont pas toute l'autorité nécessaire et se trouvent désarmés vis-à-vis des corps administratifs élus (1).

Comme l'on propose cependant de choisir des commissaires dans le sein de l'assemblée, Lanjuinais prend la parole en ces termes :

« On veut toujours vous ramener à un système de gouvernement par commissaires de l'assemblée nationale : ce n'est pas des commissaires qu'il faut envoyer et je rappellerai ce trait d'histoire bien connu que quand

1. Martineau, *Journal logographique*, 1791, t. XXXI. Séance du 30 juillet, p. 15.

on envôya des commissaires tirés des Etats-Généraux, les Etats-Généraux furent dispersés et plusieurs pendus (*on rit*). Je dis donc que ce qui nous manque, c'est le décret qui applique le mode d'admission aux grades militaires et, en outre, le décret qui mettra dans la main du ministre toute l'autorité qui lui est nécessaire sur les gardes nationales dont vous avez ordonné la levée. Je demande que le comité militaire soit chargé de vous les présenter demain : et s'il ne croit pas pouvoir remplir toutes ces fonctions, qu'on se hâte dès demain de lui donner une adjonction (1). »

Chassey rend compte ensuite de la mission qu'il a remplie avec quelques autres collègues, en vertu du décret du 22 juin 1791.

« Ici, Messieurs, nous nous permettons quelques réflexions sur les commissions : l'expérience nous apprend qu'il faut user de ce remède avec précaution. Nous n'avons qu'à nous louer, il est vrai, des égards qu'on nous témoignait partout ; on bénissait nos pas, de toutes parts on offrait en nos personnes, des actions de grâce à l'assemblée nationale, à raison de sa conduite admirable sur l'événement du 21 juin ; mais nous avons été envoyés au moment de cet événement ; mais notre mission était bornée à un acte d'un instant, dont le succès ne pouvait être tenté par que des hommes éminemment investis de l'opinion publique ; mais si on nous eût chargés de quelques détails d'administration, on peut douter qu'il en eût été de même. La confiance publique est facile à détour-

1. *Journal logographique, loc. cit., p. 16.*

ner; les administrations doivent l'avoir tout entière pour exécuter leurs fonctions avec succès. Si une main étrangère dirige leurs travaux les plus importants, si cette main est visible à tous les yeux, la considération se perd et la confiance s'éloigne.

« C'est peut-être pour ne rien perdre de l'une et de l'autre, que les administrateurs du Haut-Rhin n'ont agi qu'en notre absence. Quel qu'ait été leur motif, nous avons usé de la plus grande réserve dans l'application des mesures prises pour le Haut-Rhin (1). »

Enfin, on lit dans le procès-verbal de la même séance :

« Un membre a pris la parole pour observer à l'assemblée que l'envoi des commissaires dans les départements, avec l'instruction qui a été adoptée depuis peu, présentait les plus grands inconvénients; que rien n'était plus dangereux que d'écarter au moment de la revision des articles constitutionnels, les membres qui ont montré le plus de zèle à en maintenir et à en perfectionner les principes; il a demandé l'ajournement de l'instruction et de l'envoi des commissaires jusqu'après la constitution et la revision consommées (2). »

On ne voit pas apparaître d'objections formelles, énoncées au nom du principe de la séparation des pouvoirs, dans ces protestations de quelques députés, et si la Constituante ne recourt plus après le 30 juillet 1791 à l'emploi de commissaires pris dans son sein, c'est surtout, semble-

1. *Journal logographique, loc. cit.*, p. 18, 19.

2. Aulard, *Recueil des actes du Comité de Salut public*, t. I. Introduction, p. LVII.

t-il, parce que les circonstances ultérieures n'ont plus justifié semblable mesure.

Avec la Législative, nous trouvons au contraire l'expression nette d'une condamnation du procédé au nom du principe ci-dessus.

Le 15 février 1792, pour apaiser les troubles de Noyon, l'Assemblée décide d'envoyer dans le département de l'Oise des commissaires pris dans ses rangs.

Aussitôt, Ramond, proteste en ces termes contre cette mesure :

« J'observerai à l'assemblée qu'en matière de pouvoir tout est moins strict et de rigide exécution; que l'on ne peut pas, en matière de pouvoir, alléguer que tel pouvoir a le droit de faire telle chose, parce que la constitution ne le lui défend pas, que tout étant de la plus rigide application un pouvoir n'a pas le droit de faire une chose, par la raison que la Constitution ne dit pas qu'il en a le pouvoir. Daignez, Messieurs, faire une grande attention à cette question; car dans un très bref délai différentes circonstances, des insurrections peut-être multipliées, peuvent vous engager dans une mesure trop souvent répétée, si une fois vous en aviez donné légèrement l'exemple; et lorsqu'il est plus que jamais nécessaire que le corps législatif prenne dans l'empire sa place véritable, ou il courra du risque à en prendre une autre, ou il pourrait perdre quelque chose de sa considération par les défauts de conduite, ou les accidents arrivés à quelques-uns de ses commissaires... (1). »

1 *Journal logographique*, 1792, t. II, p. 43.

Guadet répond qu'il ne s'agit pas d'empiéter sur les attributions du pouvoir exécutif.

« Le pouvoir exécutif fait ce qu'il a dû faire. Chargé de diriger la force publique, il l'a déployée pour arrêter une insurrection. Quant à nous, à qui la Constitution donne un autre lot, celui de la persuasion et de la douceur, sous cette mesure, envoyons des hommes de paix près d'un peuple que l'on égare... On nous répond : Mais la constitution se trouve violée; la constitution se trouverait violée j'en conviens, si vous chargez les commissaires que vous choisirez dans votre sein d'examiner ou d'arrêter en aucune manière, les ordres qui pourraient avoir été donnés par le pouvoir exécutif. Mais si, comme je l'entends, et comme tous les membres de cette assemblée doivent l'entendre, la mission de vos commissaires se borne à porter au peuple des paroles de paix, alors certes, je ne vois pas comment il serait possible que l'on pût prétendre que la Constitution a été par là violée (1). »

Ainsi, la Législative montre plus de circonspection en cette matière que la Constituante. Celle-ci, en effet, corps constituant, avait pour excuse dans l'emploi des commissaires l'absence d'autorités constituées. La Législative, au contraire, est tenue de respecter les institutions établies par la Constitution de 1791 et la répartition des compétences que ce texte consacre.

Un peu plus tard, dans la même assemblée, une proposition relative à l'envoi de commissaires aux armées est

1. *Journal logographique*, 1792, t. II, p. 44.

rejetée pour le motif précisément qu'il faut respecter la séparation des pouvoirs. Voici d'ailleurs les arguments invoqués contre cette mesure au cours de la séance du 18 juillet (1).

Morisson fait remarquer que l'envoi des commissaires « détruirait pour un instant la responsabilité des agents du pouvoir exécutif dans ce sens que, pendant que les commissaires exerceraient une surveillance immédiate, les agents du pouvoir exécutif seraient dispensés de leur surveillance journalière... ».

« De deux choses l'une, dit Morisson, ou les lois qui ont consacré la surveillance au pouvoir exécutif sont suffisantes ou non; si elles sont suffisantes, il est inutile que vous envoyiez des commissaires. Si elles ne le sont pas, Messieurs, hâtez-vous de les compléter, et vous aurez rempli vos devoirs... »

Crublier-Opterre aborde plus franchement la question au point de vue des grands principes :

« Deux questions se présentent : 1^o L'assemblée peut-elle empiéter sur les fonctions du pouvoir exécutif, charger des commissaires tirés de son sein de visiter des frontières, de vérifier l'état de l'approvisionnement des places et des armées, de conférer avec les corps administratifs et les généraux sur l'état des choses et d'en référer ensuite au corps législatif. Telle est la première question;

« 2^o Convient-il, en effet, de prendre cette mesure dans les circonstances critiques où nous nous trouvons et quel

1. *Journal logographique*, 1792, t. XXIV, p. 303.

est l'avantage que l'on doit s'en promettre? Seconde question.

« Quant à la première, je crois qu'en suivant la marche indiquée par le rapporteur de la commission, en restreignant simplement les fonctions de vos commissaires à prendre connaissance de l'état des lieux et des choses, à examiner l'état et l'approvisionnement des places, enfin, à réduire toutes leurs relations à de simples conférences avec les différents administrateurs civils et militaires, sans s'immiscer à leur donner aucun ordre; je crois, dis-je, que par là l'assemblée ne ferait qu'exercer le droit de surveillance qui lui est dévolu par la Constitution, sans cumuler deux pouvoirs et sans diminuer la responsabilité des agents du pouvoir exécutif (1)... »

Ainsi, l'orateur prétend concilier l'envoi des commissaires avec la séparation des pouvoirs, à condition de restreindre l'objet de leur mission et l'étendue de leur mandat, suivant le précédent du 15 février 1792. Si les commissaires ont pour seule mission de rétablir la confiance, où besoin est, et de renseigner le corps législatif, l'assemblée a droit d'user de ce procédé. D'ailleurs à cette occasion, aucun décret ne vient consacrer la proposition sus-énoncée.

Quelques jours plus tard, le 31 juillet 1792, l'Assemblée législative nomme trois commissaires pour aller organiser le camp de Soissons. Aucune protestation ne s'élève plus au nom des principes constitutionnels contre cette mesure.

1. *Journal logographique, loc. cit.*, p. 303-304.

Donc, avant même le 10 août 1792, c'est-à-dire avant la suspension du Roi et la carence de l'Exécutif qui en résulte, l'institution des commissaires se développe, non sans quelques scrupules, sans doute, mais en trouvant néanmoins sa justification au regard des principes constitutionnels eux-mêmes, à condition de rester dans certaines limites. D'ailleurs, non seulement aucun texte ne s'oppose à la commission, mais encore un argument très fort milite en faveur de l'institution. C'est que la Constituante en proclamant le principe de la séparation des pouvoirs, à l'encontre des théories de Rousseau, a affirmé à l'instar de ce dernier la primauté du Législatif sur l'Exécutif. Le fonctionnement de l'Etat doit être entièrement subordonné à la loi, expression de la volonté générale. Le corps délibérant qui fait la loi est le premier représentant de la nation, Roederer dira même le seul (1). Il parle directement au nom de la souveraineté nationale. La Révolution justifie par là même tous les empiétements du Législatif sur l'Exécutif.

§ 2. — LES COMMISSAIRES DANS LE « GOUVERNEMENT
RÉVOLUTIONNAIRE (2) ».

Après la Journée du 10 août 1792, l'Assemblée Législative devient souveraine et réunit tous les pouvoirs; mais elle entend néanmoins se conformer aux principes de 1789 et consacre encore, non une véritable séparation

1. *Archives parlementaires*, 1^{re} série, XXIX, p. 323 et s.

2. Voir Caron, *Le Gouvernement révolutionnaire* (*Revue de synthèse historique*, 1910, t. XXI).

des pouvoirs, du moins une certaine séparation des fonctions. Elle délègue donc au Conseil exécutif provisoire qu'elle institue par la loi du 10 août 1792 toutes les fonctions de la puissance exécutive et elle prend soin d'interdire le choix des ministres parmi ses membres ! Ainsi se perpétue l'ancienne méfiance vis-à-vis de l'Exécutif, toujours sous ce double aspect : l'Assemblée ne veut pas d'un ministère pris parmi elles qui soit par là même susceptible de la dominer. D'autre part elle entend maintenir les agents de l'Exécutif encore plus étroitement sous sa domination. Par suite, l'institution des commissaires aura les mêmes raisons de se développer.

Cette forme de gouvernement qui s'établit ainsi après le 10 août 1792 prend le nom de gouvernement révolutionnaire. C'est qu'en effet il est au fond anormal, contraire aux principes, le Pouvoir législatif est confondu avec le pouvoir exécutif par la force des choses, puisque l'organe de l'Exécutif créé par la Constitution a disparu. Mais dans l'organisation de ce gouvernement qui ne doit subsister que jusqu'à l'établissement d'une constitution, on s'efforce de respecter les grands principes constitutionnels de 1791. On se trouve ainsi suivant la définition de M. Aulard (1), en présence d'un ensemble formé d'institutions anciennes et d'institutions nouvelles provisoirement maintenues, ou provisoirement établies qui ont formé le régime de la République démocratique.

Quoi qu'il en soit, les Commissaires du Législatif pren-

1. *Histoire politique de la Révolution française*, 1^{re} édition, p. 314-315.

nent un caractère nouveau : ils deviennent pour l'Assemblée les agents de la partie du pouvoir exécutif qu'elle détient désormais. Et comme il subsiste toujours un organe exécutif distinct, ils vont exercer une action parallèle, même quelquefois contraire quand ils entrent en conflit avec les Commissaires du Conseil exécutif provisoire.

Il en sera ainsi jusqu'à ce que sous la Convention le parti montagnard se soit emparé du pouvoir et établisse en fait une véritable dictature sous l'autorité du Comité de Salut Public et de ses chefs successifs, Danton puis Robespierre.

Le gouvernement révolutionnaire revêt donc deux aspects successifs : du 10 août 1792 jusqu'en avril 1793, c'est un gouvernement où les principes constitutionnels trouvent encore une certaine application; après avril 1793, les principes sont à peu près complètement sacrifiés à l'action.

Pendant la première période, les assemblées, bien que convaincues qu'elles sont en droit d'envoyer certains de leurs membres en mission, si les circonstances justifient cette mesure, n'entendent pas en faire une règle d'une application constante. La législative en particulier, paraît hésiter encore entre ce procédé et celui qui consisterait à faire confiance au pouvoir exécutif.

C'est ainsi qu'à la séance du mardi 28 août 1792, lorsqu'il s'agit de statuer sur les plaintes des administrateurs de Sarrelouis contre des militaires soupçonnés de trahir la République, Lacroix recommande de s'en remettre au pouvoir exécutif du soin de prendre les sanc-

tions nécessaires : « J'observerai, dit-il (1), que le pouvoir exécutif provisoire est investi de la même autorité que le ci-devant pouvoir exécutif que vous avez renversé. Le pouvoir exécutif actuel a dû faire tout ce qui est nécessaire pour remplir le vœu de la nation. Mais, Messieurs, en laissant au pouvoir exécutif la plus grande latitude, vous devez empêcher que ses mesures soient contrariées, si vous ne voulez pas rendre illusoire sa responsabilité. Je demande que, le compte de vos commissaires vous soit rendu, afin que vous puissiez être certains que la marche du pouvoir exécutif ne sera point entravée. Je demande que l'assemblée examine de près la conduite de ses Commissaires et qu'elle les improuve, s'ils ont outrepassé leur mission. » Cambon demande alors que tous les Commissaires de l'assemblée soient rappelés et que l'assemblée charge entièrement le pouvoir exécutif de toutes les mesures relatives à l'exécution des Lois. La proposition de Cambon est décrétée.

Mais à la même séance quelques instants plus tard, c'est Danton, pourtant membre du Conseil exécutif provisoire, dont en réalité il est le chef, qui vient combattre les scrupules de l'Assemblée et l'inviter à agir elle-même de concert avec l'Exécutif. « Il est temps de dire au peuple que le peuple en masse doit se précipiter sur ses ennemis (les despotes à l'intérieur, les envahisseurs aux frontières)... Nous demandons que l'Assemblée nomme des Commissaires pris dans son sein, pour aller avec ceux

1. *Journal des Débats et décrets* du 31 août 1792, t. XI, p. 125 n° 333); *Archives parlementaires*, t. XLIX, p. 75.

du pouvoir exécutif exciter les citoyens au nom de la patrie à marcher à sa défense... »

Cambon combat de nouveau cette proposition : « Le corps législatif doit faire des lois et non les exécuter... Il faut que le pouvoir exécutif conserve toutes ses fonctions et toute sa responsabilité... »

Mais Bazire répond : « Il faut moins s'occuper de discussions politiques que des moyens de faire aller la révolution et de sauver la patrie. On ne distingue point assez que, nous ne sommes pas dans un temps de constitution; nous sommes en révolution et c'est des mesures uniquement révolutionnaires qu'il faut prendre... »

Larivière fait bien observer que l'Assemblée vient de décréter le rappel de tous ses Commissaires, mais sur une réplique de Bazire, la proposition de Danton est adoptée (1).

Dans la séance du lendemain 29 août, malgré l'opposition de Bazire et de Lasource, l'assemblée maintient le rappel de ses commissaires décidé la veille et se refuse à en désigner de nouveaux (2).

Mais le 4 septembre, elle revient définitivement sur cette mesure sur la proposition de sa Commission extraordinaire ou des douze (3).

A partir d'avril 1793, le gouvernement révolutionnaire revêt un nouvel aspect. Les principes sont à peu près complètement laissés de côté; toute l'organisation poli-

1. *Journal des Débats et décrets*, 1792, t. XI, n° 336, p. 127 à 129.

2. Séance du 29 août 1792. *Moniteur*, XIII, 563.

3. *Arch. parl.*, 49, 334.

tique et administrative de la France est orientée vers un seul but, sauver la patrie en danger. Il s'agit d'une société qui lutte pour l'existence : au lieu de se confier à une personnalité isolée, à un dictateur, qui peut disparaître, qui n'est pas infaillible, la France est livrée au pouvoir absolu d'une assemblée. Dans cette lutte pour l'existence, tout doit être subordonné à l'action. L'action se décompose en direction ou force initiale, et exécution, ou application simple et multiple de cette force (1). Entre la direction et l'exécution, il faut un rouage intermédiaire, un organe de transmission. Dans le mécanisme gouvernemental qui se développe après mars 1793, la direction appartient à l'Assemblée, force initiale puisant sa puissance dans le pays qui a élu ses membres et dans cette assemblée, au Comité de salut public, composé uniquement de membres de la Convention. Cette Direction est une; le Conseil exécutif provisoire a perdu toute importance : il ne subsiste plus que comme un hommage platonique au principe de la séparation des pouvoirs.

La transmission s'effectue au moyen des Comités de l'Assemblée, au moyen des ministres qui, s'ils ont perdu toute attribution proprement exécutive, par l'effacement du Conseil exécutif provisoire, gardent individuellement un rôle dans la transmission des décisions de l'organe de Direction.

Et c'est alors aux représentants en mission qu'incombe l'exécution, aux armées ou à l'intérieur, des ordres partis du centre.

1. Voir Gal Yung, *Dubois Crancé*, p. 356.

Dans cette organisation, il n'y a plus d'hommes nécessaires, mais seulement des hommes utiles que l'on met à l'écart, s'ils ne remplissent pas les conditions voulues. « Immense chaudière où le combustible, hommes et choses, est toujours renouvelable, et toujours inépuisable (1). » C'est bien la réalisation d'une véritable dictature démocratique, dictatures constituant l'expression de la volonté nationale et de la loi, mais aussi le plus terrible instrument de guerre qui puisse exister.

1. Yung, *op. cit.*, p. 356.

CHAPITRE II

LES TEXTES LÉGISLATIFS RELATIFS AUX MISSIONS, LE TABLEAU DES MISSIONS, LEUR OBJET, ET LES POUVOIRS DES COMMIS- SAIRES DE LA LÉGISLATIVE ET DE LA CON- VENTION DU 10 AOÛT 1792 AU 9 MARS 1793.

§ 1^{er}. — LES TEXTES LÉGISLATIFS RELATIFS AUX MISSIONS

On ne trouve en général qu'un petit nombre de dispositions d'ordre réglementaire relatives aux missions, dans la période que nous étudions.

Il est facile d'en comprendre la raison. Comme le dit M^r. Aulard, dans son histoire politique de la Révolution française (1), les premières missions des membres de la Convention semblent avoir eu le caractère de mesures exceptionnelles pour des circonstances exceptionnelles. On peut certainement en dire autant des missions de la Législative en août et septembre 1792.

D'une façon générale, entre le 10 août 1792 et mars 1793, le corps délibérant emploie uniformément la même méthode : il s'abstient de légiférer en la matière,

1. *Op. cit.*, p. 343.

et c'est à l'occasion de chaque mission déterminée qu'il définit les pouvoirs des commissaires et le fonctionnement de la mission. Sans doute s'établit-il rapidement une sorte de droit commun coutumier. Sous la Convention, il arrive qu'on se contente de dire pour telle mission, que ses membres auront les mêmes pouvoirs que les autres commissaires déjà envoyés. Quoi qu'il en soit, ce qui caractérise cette période, c'est l'absence d'un statut rédigé et précis pour l'institution envisagée *in abstracto*.

Au contraire, après l'avènement de la dictature montagnarde, au lendemain du 2 juin 1793, et déjà dans les deux mois qui précèdent, lorsque, depuis le 9 mars, la Convention a décidé de généraliser l'institution et d'en faire en quelque sorte, un organe permanent du gouvernement révolutionnaire, une réglementation d'ensemble, envisageant les missions en général, commence à se développer. Les textes deviennent encore plus précis et plus importants à la fin de 1793 et plus tard encore, lorsque, revenant en arrière, on s'efforce de limiter les pouvoirs exagérés accordés aux commissaires.

Sous la Législative, nous ne pouvons guère citer qu'un seul texte : celui par lequel cette Assemblée rappelle le principe de l'inviolabilité de ses membres, principe qui doit continuer à les préserver lorsqu'ils accomplissent une fonction de leur charge en dehors du Corps délibérant : c'est ainsi qu'est votée dans la séance du 19 septembre 1792 l'adresse dont voici quelques passages :

« Les représentants de la nation appartiennent au peuple entier : il n'y a plus de liberté et d'égalité s'ils

peuvent être dépendants d'une portion quelconque du peuple.

« La liberté entière et absolue des opinions s'étendant à tous les temps et à tous les lieux, telle est une des conditions essentielles de toute constitution représentative... »

Voici cependant deux mesures d'ordre général prises par la Législative qui intéressent plus directement les Commissaires :

1^o Le 17 août l'Assemblée décrète l'établissement d'un comité de correspondance avec les commissaires et les généraux. Un second décret du 24 août précise l'organisation du travail de ce comité (1);

2^o Le 19 septembre 1792, l'Assemblée décrète que les missions de ses membres envoyés dans les manufactures d'armes, aux armées et à la surveillance de la fabrication des assignats, seront continuées jusqu'à ce que la Convention nationale envoie de nouveaux commissaires (2).

Avec la Convention, les dispositions d'ordre général deviennent un peu plus nombreuses. Voici la liste des décrets de cette catégorie, avec leur objet, qui sont votés entre septembre 92 et mars 93.

Le 11 novembre 1792, il s'agit d'une disposition qui n'intéresse que le règlement intérieur de l'Assemblée : « Les lettres des commissaires aux armées, des ministres ou des généraux, seront lues immédiatement après le procès-verbal; il sera également donné lecture sans retard,

1. Procès-verbal, XIII, 267.

2. *Archives parl.*, 50, p. 176.

de celles qui arriveront dans le cours de la séance (1). »

La loi du 15 novembre 1792 interdit aux commissions d'ordonner des dépenses publiques et de faire délivrer des mandats sur les caisses nationales (2).

Le 15 décembre 1792, la Convention vote une loi relative au statut des pays étrangers occupés par les armées de la République. On connaît la politique qui fut adoptée par l'assemblée à cette occasion, dans le but de concilier la déclaration d'après laquelle la République répudiait toute idée de conquête, avec les annexions que l'on avait en fait l'intention de prononcer. Il ne se trouve dans cette loi qu'une disposition relative aux commissaires de l'Assemblée : art. 6. « Dès que l'administration provisoire sera organisée, la Convention nationale nommera des commissaires pris dans son sein, pour aller fraterniser avec elle... (3) » Le commissaire devient ainsi un des rouages du système d'incorporation des territoires nouveaux que la Révolution inaugure; ce rouage a, on le voit, un rôle purement politique et moral.

Le 29 décembre, voici un texte beaucoup plus important. C'est une loi qui définit d'une manière générale les pouvoirs de tous les commissaires aux armées : « Les commissaires envoyés par la Convention à l'armée de Belgique et aux autres armées de la République ont pouvoir de faire toutes réquisitions, ordonner provisoirement toutes destitutions, remplacements et arresta-

1. Aulard, *Recueil* déjà cité, t. I, p. 236.

2. Cf. procès verbal, III, 181 et *Recueil* Aulard, I, 256.

3. Aulard, *ibid.*, p. 332. Le décret fut de nouveau voté en seconde lecture le 17 décembre 1792.

tions qu'ils jugeront nécessaires pour le maintien ou le rétablissement de l'ordre public, à la charge par eux d'en délibérer en commun et de faire parvenir de suite à la Convention les arrêtés qu'ils auront pris... (1) »

Tel est le premier acte d'ordre législatif qui commence à tracer le statut des représentants en mission. Bientôt, cette législation s'accroît. A la séance du 26 janvier 1793, on lit une lettre des commissaires envoyés dans le Bas-Rhin, la Moselle et la Meurthe qui se plaignent de l'incivisme des fonctionnaires-(2).

Un membre observe que les autorités constituées ne peuvent contredire les opérations des commissaires de la Convention dans les départements sans rendre leur mission inutile; il demande que les décisions ou arrêtés que prendront les commissaires soient provisoirement exécutés.

Un autre observe qu'il ne suffit pas d'ordonner l'exécution provisoire des arrêtés ou décisions que rendront les commissaires que, le principe étant évident, on doit l'appliquer aux arrêtés déjà pris et aux décisions déjà rendues par les divers commissaires précédemment envoyés aux frontières.

Ces deux propositions sont décrétées comme il suit :

« La Convention nationale autorise tous ses commissaires à prendre toutes les mesures même celles de sûreté générale, que les circonstances rendront nécessaires; elle décrète que leurs arrêtés ou délibérations, pris ou à

1. Aulard, *ibid.*, p. 370.

2. Aulard, *ibid.*, p. 503-504.

prendre, seront exécutés provisoirement, à la charge par lesdits commissaires d'envoyer dans les vingt-quatre heures, copie des arrêtés ou délibérations pour être infirmés ou confirmés par la Convention. »

Cette disposition définit les pouvoirs des commissaires d'une manière très large; mais il n'en reste pas moins que les missions gardent encore, en principe, un caractère exceptionnel. C'est seulement à partir de mars 1793 que l'institution devient une pièce essentielle du gouvernement révolutionnaire. Alors la législation s'amplifie et prend une nouvelle orientation. Beaucoup de questions qui ne se posaient pas auparavant, apparaissent à partir du moment où la fonction de commissaire devient en quelque sorte un emploi permanent et rentre dans les cadres ordinaires et normaux de l'organisation politique.

C'est d'abord le régime des indemnités des représentants en mission qui est réglé par le décret du 29 mars 1793; leur costume, déterminé par le décret du 4 avril et, par le même décret, leur titre. Ils prennent le nom officiel de « représentants en mission »; la répartition des missions et l'effectif des commissaires tout au moins aux armées sont définitivement fixés par le décret du 30 avril; d'autre part, le décret du 8 avril indique leurs rapports avec le comité de Salut public, celui du 24 avril est relatif au passeport dont ils doivent être munis. Le 1^{er} mai 1793, la Convention spécifie le mode de nomination des représentants en mission, de renouvellement de leurs missions, etc... Notre étude s'arrête précisément au début de cette période où

l'institution des commissaires se généralise et devient permanente. Nous n'avons donc pas à faire l'analyse des textes cités ci-dessus.

Avant mars 1793, on ne trouve par conséquent qu'une réglementation rare et sporadique, parce que l'envoi des commissions n'est en principe qu'une mesure exceptionnelle.

§ 2. — L'OBJET DES MISSIONS

Avant le 10 août, l'Assemblée législative avait procédé à l'envoi de trois missions : l'une, par décret du 15 février 1792, avait pour objet d'aller apaiser les troubles de Noyon, de porter « aux citoyens des paroles de paix... »; l'autre, par décret du 31 juillet, pour l'organisation du camp de Soissons, et la troisième, par décret du 9 août 1792, était destinée aux armées du Nord, du Centre et du Rhin.

Voici sous forme de tableau, les différentes missions envoyées par l'Assemblée législative à partir du 10 août :

1^o Le 10 août, une mission de 3 membres à chacune des quatre armées; objet : s'assurer du loyalisme des troupes et rendre compte de leur équipement et approvisionnement;

2^o Le 10 août 1792, une mission de 20 membres dans Paris; objet : calmer l'opinion publique;

2^{o bis} Le 17 août, 3 commissaires sont envoyés dans le département des Ardennes à la suite de l'arrestation des commissaires de l'Assemblée à Sedan;

3^o Le 20 août, une mission de 3 membres à l'armée de Lückner; objet : surveiller la conduite du maréchal;

4^o Le 26 août, une mission de 2 membres à Rochefort; objet : rassembler du matériel d'artillerie;

5^o Le 28 août, une mission de 6 membres dans les départements; objet : veiller au recrutement. Le 28, l'Assemblée ne vote que le principe de la mission. Le 29, elle désigne 6 commissaires. Le décret du 2 septembre en nomme 12 ;

6^o Le 2 septembre, une mission de 12 membres dans les différentes prisons de Paris; objet : ramener le calme;

7^o Le 3 septembre, une mission de 48 membres dans les 48 sections de Paris; objet : ramener le calme;

7^{o bis} Le 5 septembre, 3 membres pour organiser le camp de Châlons;

8^o Le 9 septembre, une mission de 8 membres, à chacune des manufactures d'armes de Maubeuge, Charleville, Saint-Etienne et Tulle; objet : y activer le travail;

9^o Le 16 septembre, 2 membres à Rouen pour rétablir la libre circulation des grains;

10^o Le 17 septembre, une mission de 4 membres à Paris; objet : surveiller l'instruction judiciaire ouverte au sujet du vol du garde-meubles;

11^o Le 19 septembre, une mission de 4 membres dans Paris; objet : assister à la levée des scellés apposés aux Tuileries;

12^o Le 19 septembre, 2 membres dans la Haute-Loire et le Rhône-et-Loire et 2 autres membres dans le Haut et Bas-Rhin, pour y surveiller la confection et la réparation des armes.

Entre le 21 septembre et le 9 mars 1793, la Convention envoie 30 missions dont voici le tableau :

1^o Le 22 septembre 1792, destination Orléans; objet : rétablir l'ordre public; retour le 27 septembre;

2^o Le 22 septembre, destination Lyon; objet : rétablir l'ordre public; retour fin décembre.

3^o Le 23 septembre, destination Perpignan; objet : pourvoir à la Défense nationale; retour fin novembre 1792;

4^o Le 23 septembre, destination Bayonne; objet : pourvoir à la Défense nationale; retour fin décembre 1792;

5^o Le 24 septembre, destination Châlons; objet : rétablir l'ordre public; retour le 25 octobre 1792;

6^o Le 24 septembre, destination armée de Montesquiou; objet : procéder à la destitution du général; retour le 24 octobre 1792;

7^o Le 30 septembre, destination départements du Nord; objet : rétablir l'ordre dans l'armée; retour décembre 1792;

8^o Le 9 octobre, destination Sens; objet : rétablir l'ordre dans le commerce des grains; retour le 5 novembre 1792;

9^o Le 9 octobre, destination le Doubs; objet : pourvoir à la Défense nationale; retour le 5 décembre 1792;

10^o Le 30 octobre, destination la Seine-et-Oise, la Seine-Inférieure, l'Eure, l'Aisne, et la Somme; objet : rétablir l'ordre dans le commerce des grains; retour le 26 novembre;

11^o Le 18 novembre, destination Nice; objet : réta-

blir l'ordre dans l'armée; retour le 2 janvier 1793;

12° Le 26 novembre, destination la Sarthe ; objet : rétablir l'ordre dans le commerce des grains; retour le 13 janvier 1793;

13° Même date, destination l'Eure-et-Loir; objet : rétablir l'ordre dans le commerce des grains; retour le 13 janvier 1793;

14° Même date, destination le Loir-et-Cher; objet : rétablir l'ordre dans le commerce des grains; retour le 21 décembre 1792 ;

15° Le 29 novembre, destination le département du Mont-Blanc; objet : organisation de ce nouveau département; retour mai 1793;

16° Le 30 novembre, destination l'armée de Dumouriez en Belgique; objet : veiller à l'ordre dans l'armée; retour avril 1793;

17° Le 18 décembre, destination l'armée du Rhin; objet : conduire des opérations militaires; retour 4 août 1793;

18° Le 22 décembre, destination le Bas-Rhin, la Moselle et la Meurthe; objet : rétablir l'ordre public; retour en mai 1793;

19° Le 22 janvier, destination dans les départements maritimes, de Lorient à Dunkerque; objet : veiller à la défense des côtes; retour 10 mai 1793;

20° Même date, destination dans les départements maritimes, de Lorient à Bayonne; objet : veiller à la défense des côtes; retour fin mai 1793;

21° Même date, destination les côtes de la Méditer-

ranée; objet : veiller à la défense des côtes; retour 8 juin 1793;

22° Le 30 janvier 1793, destination Forges-les-Eaux; objet : enquête sur le prétendu suicide du garde Pâris, assassin de Lepelletier Saint-Fargeau; retour février 1793;

23° Le 1^{er} février 1793, destination la Corse; objet : réprimer une insurrection; retour juin 1793;

24° Le 5 février 1793, destination les places fortes du Nord; objet: visiter les places fortes. Cette mission s'est confondue avec les missions envoyées postérieurement à l'armée du Nord;

25° Même date, destination les places fortes du Rhin; objet : visiter les places fortes. Cette mission s'est confondue avec celle du 22 décembre (n° 18);

26° Même date, destination les places fortes du centre; objet : visiter les places fortes. Cette mission se confondit également avec celle du 22 décembre (n° 18);

27° Le 10 février 1793, destination Porrentruy; objet : réunion d'un territoire à la France; retour fin avril 1793;

28° Le 25 février 1793, destination Lyon; objet : rétablir l'ordre; retour milieu avril 1793;

29° Le 3 mars 1793, destination : Salm; objet : réunion d'un territoire à la France.

Rapprochons ce tableau des missions du tableau des événements politiques : nous verrons que l'envoi de commissaires répond chaque fois à une circonstance nouvelle; le but qui est assigné est dicté par cette circonstance. A l'égard de ce but même on constate que la mission n'est surtout dans les premiers temps, qu'une

mesure plutôt accessoire, le rôle principal restant dévolu aux ministres, alors que par la suite les commissaires ont, au contraire, le rôle principal dans la réponse à l'événement.

Il en sera autrement à partir du 9 mars quand les missions deviennent une organisation permanente. Au lieu d'avoir en vue telle circonstance déterminée, au lieu de parer à telle éventualité, elles ont un objet général; soit le service de la Défense nationale aux armées, soit la sauvegarde de l'ordre public à l'intérieur, dans toutes les conjectures qui peuvent se présenter pendant une période indéterminée mais dans une région délimitée (1).

Le 10 août marque la faillite de l'exécutif créé par la constitution de 1791. Diverses conséquences en résultent : il faut remplacer cet Exécutif, faire accepter par la nation le changement, réprimer les troubles qu'il suscite et comme la France est depuis le 20 avril en guerre avec l'Autriche, il faut s'assurer de l'adhésion de l'armée à la nouvelle révolution. La tâche la plus importante à ce moment, est certainement d'obtenir la fidélité des troupes. C'est une opération d'ordre purement politique, une action sur l'opinion publique : elle est confiée à des commissaires de l'Assemblée, envoyés le 10 août aux quatre armées.

Mais lorsque la tâche qui se présente est d'ordre administratif, plutôt lorsqu'il s'agit de rassembler les forces

1. C'est seulement en Thermidor an II que la Convention décréta que les missions de représentants ne pourraient durer plus de six mois près des armées, plus de trois mois dans les départements.

de la nation pour lutter contre l'invasion, de recruter des hommes et du matériel, les commissaires de l'Assemblée continuent à intervenir, seulement à titre auxiliaire, pour réveiller les sentiments patriotiques du pays, tandis que l'Exécutif garde la direction des opérations techniques (mission du 29 août après la prise de Longwy).

D'ailleurs la Législative a peu de prestige, elle est débordée par la commune révolutionnaire de Paris, qui s'immisce abusivement dans les fonctions du pouvoir central et trouve le moyen de se faire habilitier elle aussi à envoyer des commissaires. Aussi, pendant les élections à la Convention, les commissaires de la Commune joueront un rôle capital, à l'exclusion de ceux de l'Assemblée.

Cette dernière donne parfois à ses membres des missions d'ordre plus technique; ils vont en septembre veiller à la fabrication des armes dans les manufactures.

Quoi qu'il en soit, sous l'Assemblée Législative, l'objet le plus général des missions, est l'action sur l'opinion publique, à l'armée ou à l'intérieur, pour aider indirectement la tâche de l'Exécutif : l'organisation de la Défense nationale.

La Convention entre en scène le 20 septembre quand la situation se rétablit. La fameuse « colonne Brunswick-koise » vient d'être arrêtée à Valmy. Bientôt elle recule hors du territoire, poursuivie par les nôtres qui débordent à leur tour en dehors des frontières. La guerre d'invasion commence, guerre de prosélytisme révolutionnaire marquée par d'éclatants succès, qui assurent aux Girondins une facile majorité dans l'Assemblée.

Or, les Girondins représentants des départements, imbus d'idées fédéralistes, s'opposent à la conception unitaire d'un gouvernement et d'une administration fortement centralisés. Les commissaires du Législatif vont donc être seulement cantonnés dans des missions d'ordre politique : action sur l'opinion publique, information et enquête au profit de l'Assemblée.

Les conquêtes de la Savoie et du comté de Nice, du Palatinat et de la Belgique provoquent le développement incessant de l'activité des commissaires de l'Exécutif. On voit ceux de l'Assemblée parfois réduits à un rôle accessoire, par exemple celui de fraterniser avec les populations annexées.

Il est vrai que certaines missions ont un rôle beaucoup plus important. Ainsi, la mission de Danton en Belgique, au sujet du Directoire des achats et pour l'organisation de la conquête. De même, la mission en Savoie et à Nice; celle auprès de Custine, et celle pour l'organisation de l'armée des Pyrénées.

Mais l'Angleterre nous menace : le 1^{er} janvier 1793 la Convention crée le comité de Défense générale. La centralisation commence et les Montagnards attaquent davantage encore les Girondins. A l'intérieur, la situation s'aggrave; ce sont les journées de février, émeutes de la faim; l'insurrection de la Corse; les premiers troubles en Vendée. Les commissaires de l'Assemblée prennent le pas sur l'Exécutif, leurs missions deviennent toujours davantage d'ordre plus proprement administratif et technique : organisation de la défense nationale sur les côtes, dans les places fortes; direction des opéra-

tions militaires en Belgique; répression des troubles dus à la famine; de l'insurrection de la Corse, ceci en dehors de tout contrôle de l'Exécutif; jusqu'à ce qu'ils soient chargés d'une manière générale de la direction de tous les services dans les départements et aux armées sous l'impulsion du Comité de Salut Public.

La centralisation devient complète après la trahison de Dumouriez, quand notre frontière de nouveau ouverte à l'envahisseur oblige l'Assemblée à tout sacrifier au danger de la patrie et à prendre des mesures de salut public. L'Exécutif s'efface devant la dictature du Comité chargé à l'heure du péril de concentrer tous les pouvoirs, d'organiser la résistance.

Pour opérer une classification méthodique des missions suivant leur objet, il faut admettre cette idée essentielle et proprement caractéristique de l'époque révolutionnaire que « les diverses assemblées de la Révolution maintinrent deux fonctions toujours distinctes, avec des organes différents pour chacune : celle de police et celle relative à la politique intérieure et extérieure. Ce sont là deux offices qui dans tout gouvernement normal sont dans les mêmes mains. Pendant la Révolution, au contraire, on retrouve toujours deux corps distincts prenant chacun librement en ce qui le concerne, leurs décisions... Pendant la Révolution, la police intérieure eût une importance extraordinaire; on ne voyait partout que complots, rébellions ou tentatives pour arrêter le succès de la Révolution... » (1).

1. H. Olive, *L'Action exécutive exercée par les comités des assemblées révolutionnaires*. Thèse Aix-Marseille, 1908, p. 51.

Le 10 août 1792, la fonction de police intérieure ou plus exactement de contrôle sur la police, exercée par les ministres de l'intérieur et de la Justice, appartenait depuis le 25 novembre 1791 au Comité de surveillance de la Législative (1). A partir du 10 août, le Comité a le pouvoir d'agir lui-même : « de donner les ordres que les circonstances lui paraîtront exiger et même faire arrêter les personnes dont il croira qu'il importe à la patrie d'examiner la conduite » (2).

La Convention conserve le comité de surveillance, mais le 2 octobre elle le réorganise sous le nom de Comité de sûreté générale. Le décret d'organisation chargeait ce comité de « surveiller dans Paris les ennemis de la chose publique, faire arrêter les agents de l'étranger, les conspirateurs, les contrefacteurs d'assignats, examiner les arrestations faites dans toute la France pour crimes contre révolutionnaires, en un mot, veiller à la sûreté de l'Etat. »

Les commissaires des Assemblées n'ont eu en général, au cours de la période qui nous intéresse, aucune mission à remplir dans ce domaine réservé d'abord au comité de surveillance puis à celui de sûreté générale. Les agents employés par ces Comités sont les ministres de l'intérieur et de la justice, les commissaires de l'Exécutif (appelés aussi agents nationaux en mission), et après le 9 mars, les comités révolutionnaires des départements, districts et communes.

1. *Moniteur*, n° 330. Séance du 25 novembre 1791, p. 1379.

2. H. Olive, *op. cit.*, p. 12.

Les questions de police intérieure sont donc exclues de l'objet des missions de représentants (1).

Mais celles relatives à la politique générale intérieure et extérieure vont fournir, au contraire, un aliment important à l'activité des commissaires.

La Législative a confié le 12 mars 1792 à un Comité des Douze, le contrôle de l'action de l'Exécutif sur cette politique générale. Réorganisé le 18 juin, « avec pour mission d'examiner sous tous les points de vue, l'état actuel de la France, d'en présenter le tableau sous huit jours et de proposer les moyens de sauver la Constitution, la liberté de l'empire (2) » le comité perd toute influence après le 10 août.

Mais alors la Législative, et plus encore la Convention, grâce à leurs comités spéciaux (diplomatique, des finances, de la guerre, etc...) secondés par des députés envoyés en mission, vont non seulement maintenir ce contrôle des actes du conseil exécutif provisoire, mais exercer fréquemment sur lui une impulsion déterminante (3). C'est ainsi que le comité de la guerre prend en octobre, novembre, décembre 1792 une part importante dans la conduite générale des opérations et dans toutes les branches de l'administration de la guerre. Il en est

1. Mais cela ne veut pas dire que les commissaires des assemblées ont été dépourvus du droit de délivrer des mandats d'arrêt et d'assigner, comme nous le verrons plus loin.

2. H. Olive, *op. cit.*, p. 50.

3. Voir à ce sujet les documents des archives nationales cités par Pierre Caron. P. Caron, *Les papiers des comités militaires, Société de l'histoire de la Révolution française, 1912.*

de même des autres comités sur les divers départements ministériels.

En janvier 1793, le comité de Défense générale assume la direction de la politique et se subordonne le Conseil Exécutif. Il fait à son tour un large emploi de commissaires. Quand le comité de Salut Public lui succède à la fin de mars et au début d'avril (25 mars, 6 avril 1793), il prend souverainement la conduite de notre politique générale et se fait assister d'une manière désormais permanente par des représentants en mission.

Il en résulte que l'objet des missions est presque exclusivement puisé au cours de notre période dans le domaine très vaste de la politique intérieure et extérieure, qui se subdivise en deux branches particulières :

1^o Les affaires intéressant l'administration du pays, d'une part, au point de vue de l'ordre public, d'autre part, au point de vue du recrutement des hommes et de la constitution du matériel nécessaire à la Défense nationale.

Ces deux catégories de missions mettent surtout les commissaires en contact avec les autorités locales, abusivement décentralisées, comme l'on sait.

2^o Les affaires intéressant l'armée d'une part, conduite des opérations militaires où les commissaires vont se trouver en contact avec les généraux, exerçant une action parallèle à celle du ministre de la Guerre; d'autre part, organisation des pays conquis et rapports avec les populations étrangères.

Nous avons donc quatre principales catégories de missions :

48 LES COMMISSAIRES DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

1^o Les missions relatives au rétablissement de l'ordre public;

2^o Celles relatives à l'organisation de la Défense Nationale;

3^o Celles relatives à la discipline dans l'Armée et à la conduite des opérations militaires;

4^o Celles qui ont pour objet la réunion à la France des territoires occupés.

Il faut remarquer que très souvent les mêmes commissaires cumulent ces différentes missions et que leur rôle se borne fréquemment soit à exhorter les populations et à agir par la parole sur l'opinion publique, soit à recueillir de simples informations. Ces réserves une fois faites, on peut arriver à répartir d'une manière assez satisfaisante sous ces différentes rubriques les 43 missions que nous avons énumérées.

Nous allons procéder à cette opération, mais en même temps à propos de chaque catégorie de missions, nous examinerons les pouvoirs donnés aux commissaires dont la nature et l'étendue varient selon le but à atteindre.

§ 3. — LES POUVOIRS DES COMMISSAIRES

Dans la première catégorie, rentrent, sous la Législative, les missions figurant dans notre tableau sous les n^{os} 2 (commissaires envoyés dans Paris pour inviter les citoyens à l'ordre et à la paix et leur lire le décret prononçant la suspension du roi); n^o 6 (2 commissaires à chaque prison, pour arrêter les désordres); n^o 7 (48 commissaires pour porter dans les 48 sections de Paris le

décret du 3 septembre 1792 invitant les citoyens à respecter la sûreté des personnes et des propriétés (1); n° 9 (Rouen : 2 commissaires pour rétablir la libre circulation des grains).

Sous la Convention, les missions figurant dans notre tableau sous les n°s 1 (Orléans); n° 2 (Lyon : « y rétablir l'ordre et la tranquillité ») (2); n° 7 (département du Nord : assurer le bon ordre soit dans l'armée, soit entre les citoyens) (3); n° 8 (Sens : « rappeler le respect dû à la loi sur la circulation des grains, ramener l'ordre et la tranquillité publique »); n° 10 (Seine-et-Oise, etc... : « y rétablir la tranquillité publique et y assurer la libre circulation des subsistances ») (4); n° 12 (Sarthe, etc... : « y rétablir la libre circulation des grains ») (5); n° 18 (Bas-Rhin, etc... : « rétablir l'ordre public »); n° 23 (Corse); n° 28 (Lyon : « y rétablir l'ordre ») (6).

Quels sont les pouvoirs donnés aux commissaires dans cette première catégorie de missions ? On doit faire ici une distinction; tantôt les commissaires sont simplement appelés à user du prestige que leur confère le titre de représentant de la nation pour en imposer aux esprits, calmer l'opinion publique ou obtenir son adhésion à la politique de l'Assemblée : c'est le cas pour trois des missions de la Législative cités ci-dessus (n°s 2, 6, et 7).

Tantôt, au contraire, les commissaires reçoivent des

1. *Journal des Débats et décrets*, t. XII, n° 343, p. 59.

2. Aulard, *Recueil*, t. I, p. 61.

3. *Ibid.*, p. 118.

4. *Ibid.*, p. 212.

5. *Ibid.*, p. 271.

6. *Ibid.*, p. 204, t. II.

pouvoirs d'ordre exécutif proprement dits. C'est le cas pour une mission de la Législative n° 9) et toutes les missions sus-énoncées de la Convention.

La législative détermine d'une manière assez précise les pouvoirs de ses commissaires envoyés à Rouen le 16 septembre pour y rétablir la libre circulation des grains.

ART. II du décret du 16 septembre. — « Ils (les commissaires) seront autorisés à suspendre les corps administratifs, s'il y a lieu. »

ART. VIII. — « Les commissaires de l'Assemblée nationale feront toutes les proclamations nécessaires pour l'instruction du peuple et feront parvenir à l'Assemblée nationale les renseignements sur les motifs qui ont déterminé l'arrestation des grains. Ils sont autorisés à suspendre l'exécution des délibérations qui tendraient à faire retirer des grains des magasins nationaux ou qui seraient contraires en quelque manière aux dispositions du présent décret (1). »

Quant à la Convention, elle désigne presque toujours d'une manière assez vague la nature et l'étendue des pouvoirs qu'elle délègue.

Exemple n° 1 (Orléans) : « faire exécuter par provision ce que les circonstances exigeront de leur sagesse; les autorise en conséquence à faire toute réquisition et met la force publique à leur disposition »; n° 2 (Lyon); n° 8 (Sens) : « 2° Les commissaires seront autorisés à prendre toutes les mesures qu'ils jugeront nécessaires pour rame-

1. *Journal des Débat. et décrets*, 1792, t. XI, n° 356, p. 304.

ner l'ordre et la tranquillité publique »; n° 7 (département du Nord) : « La Convention décrète qu'il sera envoyé 6 commissaires dans le département du Nord, avec des pouvoirs illimités, pour assurer le bon ordre soit dans l'armée, soit entre les autres citoyens, et faire à cet égard telles destitutions et remplacements et telles réquisitions qu'ils jugeront à propos, auxquelles tous les corps civils et militaires seront tenus d'obéir ainsi que de pourvoir aux approvisionnements » (1); n° 10 (Seine-et-Oise, etc.) : aucune indication sur les pouvoirs conférés; n° 12 (Sarthe) : « art. 5 : Les dits commissaires sont autorisés à décerner des mandats d'amener et d'arrêt »; n° 18 (Bas-Rhin, etc...) : « Autorise ces commissaires à prendre provisoirement toutes les mesures pour le salut de l'Etat, de suspendre et faire remplacer les fonctionnaires publics, civils et militaires, de faire arrêter les perturbateurs de l'ordre public, lorsqu'ils le trouveront juste et convenable ». A cette occasion, la Convention précise que les commissaires n'ont pas le droit de rétablir dans leurs fonctions ceux qu'ils auraient destitués.

Cette dernière mission date du 22 décembre 1792. C'est le 29 de ce mois que la Convention définit les pouvoirs de ses commissaires en général; mais c'est seulement les représentants aux armées qui sont visés dans cette disposition.

Cependant, lors de la mission en Corse (1^{er} février 1793), sans qu'aucun prétexte d'ordre général autre que celui du 29 décembre dont la portée est d'ailleurs limi-

1. Aulard, *op. cit.*, t. I, p. 77.

tée soit intervenu, la Convention décide que les députés envoyés en Corse « sont revêtus ainsi que les autres commissaires de la Convention, de pouvoirs illimités (1) ».

De même le 25 février 1793, le décret qui nomme des représentants chargés de se rendre à Lyon contient un article 2 ainsi conçu : « Les commissaires seront revêtus des mêmes pouvoirs accordés aux autres commissaires de la Convention nationale. Ils pourront suspendre et faire mettre en état d'arrestation tous les fonctionnaires publics, civils et militaires et toutes autres personnes qui pourraient être coupables ; requérir la force publique des départements ; en un mot, prendre, tant dans la ville de Lyon que dans le département de Saône-et-Loire et lieux circonvoisins, toutes les mesures de sûreté générale qu'ils croiront nécessaires au rétablissement du bon ordre et de la tranquillité publique (2). »

Il semble donc que dès l'origine, la Convention évite de borner l'activité de ses commissaires. Doit-on en conclure que dès le 22 septembre 1792, les représentants en mission possèdent les pouvoirs illimités qui appartiendront à leurs collègues envoyés après mars 1793 ?

Ces derniers, bien que subordonnés au Comité de Salut-Public, sont investis en effet d'un véritable *pro consulari imperio* puisque le 17 juillet 1793, la Convention donne à leurs arrêtés le caractère de lois provisoires.

Mais, dans la période envisagée, les commissaires ont à répondre seulement de leur mandat vis-à-vis de l'Assemblée, ne subissant de ce fait qu'un lien de subordi-

1. Aulard, *Recueil*, t. II, p. 41.

2. Aulard, *Recueil*, t. II, p. 204.

nation assez lâche, ils ne se croient pas pourtant autorisés à tout faire et se montrent infiniment plus réservés et circonspects que dans la période postérieure.

Procédons à l'analyse méthodique des pouvoirs que l'on peut extraire des déclarations assez vagues de l'Assemblée.

On peut prendre pour base les prérogatives dont l'ensemble constitue l'exercice de la fonction exécutive envisagée au point de vue du maintien de l'ordre public.

Il faut bien observer en effet, qu'une première limite s'impose d'elle-même dans ces premières missions dont l'objet est spécial et qui sont encore des mesures exceptionnelles pour des circonstances exceptionnelles. C'est que l'objet même du mandat conféré détermine l'étendue des attributions déléguées. Il la détermine dans l'espace : les représentants ne peuvent agir que dans une certaine circonscription géographique : telle ville, tel département visé dans le décret d'envoi. Il la détermine ensuite dans le temps : il s'agit de réprimer tel trouble ; ce trouble disparu, la mission expire. L'objet détermine enfin le contenu même des pouvoirs accordés. Pour rétablir l'ordre public, un préfet actuel dispose de deux sortes d'attributions : des attributions de police générale, pouvoir réglementaire, pouvoir d'adresser des injonctions individuelles, pouvoir de requérir la force publique, tout cela dans le cadre des lois existantes. D'autre part, vis-à-vis des fonctionnaires de tout ordre, un préfet a le droit de prendre certaines mesures disciplinaires et vis-à-vis des autorités décentralisées certaines mesures de tutelle. Les commissaires ne semblent pas avoir été

investis dans cette période du pouvoir réglementaire ni du pouvoir d'adresser des injonctions individuelles de police. Mais ils possèdent les droits de révocation les plus étendus vis-à-vis des fonctionnaires décentralisés. Ils peuvent aussi pourvoir aux places rendues disponibles de la sorte; toutefois, ils sont tenus à cet égard, au moins jusqu'en avril 1793, de respecter encore la règle de l'élection comme mode de désignation des administrateurs locaux. Plus tard, ils procéderont différemment : substituant en fait aux agents élus, des comités révolutionnaires, dits de surveillance, composés par leurs soins, requérant les autorités locales de prendre des mesures de police, et en cas de besoin employant directement la force publique en vertu des pouvoirs qui leur sont expressément délégués par la Convention.

Parfois, les commissaires reçoivent à un moment donné des pouvoirs de police judiciaire à un degré inconnu des préfets d'aujourd'hui. La Convention donne expressément le 26 novembre aux commissaires de la Sarthe le droit de décerner des mandats d'arrêt et d'amener.

Enfin, la différence essentielle qui existe entre ces commissaires des assemblées et les agents de l'Exécutif tels que par exemple les préfets, c'est que les premiers sont des émanations du Législatif, qui à l'époque de la Révolution, était considéré comme le véritable et même l'unique représentant de la volonté nationale.

De leur qualité de représentants, les commissaires tirent des pouvoirs implicites pour ainsi dire illimités. Le commissaire est un législateur dans l'Assemblée; hors de celle-ci il n'a sans doute plus qualité pour légiférer;

mais la délégation qu'il a reçue pour un objet déterminé l'investit en quelque sorte pour cet objet de la même souveraineté que l'Assemblée elle-même. Telle est la conséquence logique que consacre la Convention en attribuant au milieu de 1793 aux commissaires des pouvoirs illimités. Ceux-ci, nous le verrons, n'ont d'ailleurs pas toujours attendu que l'Assemblée prenne expressément cette disposition pour l'appliquer en fait, quoique dans la période qui nous intéresse, les commissaires conservent en général une certaine réserve et n'agissent qu'avec prudence.

Il va sans dire que les représentants en mission ont le droit de se faire communiquer toutes les pièces intéressant l'administration locale, dans la mesure même où cette communication est nécessaire pour remplir vis-à-vis de l'Assemblée la mission d'information dont ils sont toujours explicitement ou implicitement chargés.

Dans une deuxième catégorie, nous rangeons les missions relatives à la Défense nationale à l'intérieur; c'est-à-dire le recrutement des hommes et la constitution du matériel nécessaire aux armées.

Dans ce groupe, nous trouvons sous la Législative, les missions suivantes : n° 4 (Rochefort, 26 août) : « pour faire charger et envoyer à Paris les canons qui leur paraîtront ne pas être en ce moment nécessaires en cette ville et les fusils et autres ustensiles de guerre qui se trouvent dans les différents arsenaux de ladite ville en telle quantité qu'ils jugeront convenable (1) »; n° 5 (29 août, 2 sep-

1. *Journal des Débats et décret*, t. XI, n° 334, p. 83-84.

tembre) : « Exciter dans les départements aux environs de Paris le zèle des citoyens qui devront composer le supplément de forces de 30.000 hommes (1) »; n° 8 (9 septembre, Charleville, Maubeuge, Saint-Etienne, Tulle) : « art. 2 du décret du 9 septembre : Les commissaires seront chargés de surveiller l'exécution de la loi du 19 août dernier, relative aux manufactures nationales d'armes de guerre, d'aviser à tous les moyens d'accélérer l'organisation de ces manufactures et de hâter et augmenter la fabrication des armes (2) »; n° 12 (Haute-Loire, etc...) : surveiller la confection et la réparation des armes (3).

Sous la Convention : nos 3 et 4 (23 septembre, Perpignan, Bayonne) : « Préparer des moyens assurés de défense et rétablir l'ordre partout où il serait troublé (4) »; n° 9 (9 octobre, le Doubs) : « visiter les frontières du département du Doubs (5) »; n° 19 (22 janvier 1793, les départements maritimes) : « pour exercer les fonctions de commissaires dans les ports et les côtes, en vertu de l'article 11 du décret du 13-15 janvier 1793 (6) »; n° 24 (5 février 1793, Rhin, Nord, Centre) : visiter les places fortes.

Il faut ajouter que les missions envoyées par la Convention aux armées comportent très généralement la fonction de pourvoir aussi à l'approvisionnement, arme

1. Journal des Débats et Décrets, t. XI, n° 336, p. 134.

2. *Arch. parl.*, 49, p. 503.

3. *Ibid.*, 50, 176.

4. Aulard, t. I, p. 64.

5. *Ibid.*, p. 120.

6. Aulard, t. I, p. 499.

ment, équipement, etc... d'une façon générale à l'organisation de la Défense nationale.

Quels sont ici les pouvoirs des commissaires ?

Sous la Législative, ils ont surtout un rôle d'ordre politique et moral ; exciter le zèle des populations ou un rôle de surveillance. C'est ainsi que Danton demande à la séance du 2 septembre 1792 « qu'il soit fait une instruction aux citoyens pour diriger leurs mouvements. Nous demandons qu'il soit envoyé des courriers dans tous les départements, pour les avertir des décrets que nous aurons rendus.

Le tocsin qu'on va sonner n'est point un signal d'alarme, c'est la charge sur les ennemis de la patrie.

Pour les vaincre, Messieurs, il nous faut de l'audace, encore de l'audace, toujours de l'audace, et la France est sauvée. »

Et Delacroix : « Je convertis en motion les différentes propositions du ministre de la Justice, et je demande qu'on les mette aux voix. »

L'Assemblée nationale décrète aussitôt : 1^o « que tous ceux qui refuseront ou de servir personnellement ou de remettre leurs armes à ceux qui voudront marcher à l'ennemi, seront déclarés infâmes, traîtres à la patrie et dignes de la peine de mort ;

2^o « Sont soumis à la même peine ceux qui directement ou indirectement refuseraient d'exécuter, ou entraveraient, de quelque manière que ce soit, les ordres donnés et les mesures prises par le pouvoir exécutif ;

3^o « Que 12 commissaires pris dans le sein de l'Assem-

blée, seront nommés sur-le-champ pour se réunir au pouvoir exécutif et appuyer ces mesures.

Renvoie à sa commission extraordinaire, pour présenter la rédaction de ces décrets à six heures » (1).

De même, le décret du 9 septembre, porte à son article 3 que les commissaires « emploieront tous les moyens quise-ront en eux pour éclairer les citoyens sur la nécessité de la libre circulation des armes, d'après les ordres du pouvoir exécutif; les commissaires qui se rendront à Charleville mettront plus particulièrement tous leurs soins à ramener le peuple à l'exécution des lois du 1^{er} et du 2 de ce mois, en lui faisant connaître combien est funeste pour la patrie et dangereux pour la liberté l'égarement dans lequel il s'est laissé entraîner (2). »

1. *Arch. parl.*, 49, 209-210.

2. *Arch. parl.*, 49, 503. Il est intéressant de citer le passage suivant du rapport de Muraire :

« Considérant que le moyen le plus assuré d'attirer l'obéissance aux lois, est d'en démontrer l'utilité et la sagesse.

« Qu'il importe surtout dans la circonstance actuelle, d'éclairer le peuple sur les motifs de la loi qui, sous les peines les plus sévères, veut que la libre circulation des armes soit libre et respectée sous les ordres du pouvoir exécutif, de lui faire sentir combien la violation de cette loi et les arrestations arbitraires d'armes contrarieraient les moyens dont l'Assemblée nationale s'occupa sans cesse pour défendre et sauver la patrie.

« Considérant que les événements malheureux arrivés à Charleville exigent plus instamment encore que l'Assemblée nationale emploie tous les moyens de raison et de persuasion qui dépendent d'elle, en même temps qu'une justice sévère à poursuivre les auteurs de ces instigations criminelles par lesquelles on égare le peuple, et on le conduit aux plus funestes excès;

« Considérant qu'une fabrication d'armes plus prompte et plus considérable est un objet tellement instant, qu'il doit occuper tous les soins du corps législatif. »...

Cependant, le 10 septembre, l'Assemblée élargit les pouvoirs de ses membres envoyés dans les manufactures d'armes : Muraire, au nom de la Commission extraordinaire et de la Commission des armes réunies, présente à cet effet un projet de décret ainsi conçu :

« L'Assemblée nationale considérant qu'il n'y a rien de plus urgent qu'é de procurer des armes aux généreux citoyens qui se dévouent à la défense de la patrie, décrète qu'il y a urgence.

« L'Assemblée nationale, après avoir décrété l'urgence, décrète ce qui suit :

ARTICLE PREMIER. — « Les commissaires des guerres nommés par la loi du 9 de ce mois pourront faire toutes réquisitions nécessaires pour l'exécution des lois relatives à l'organisation, à l'activité des manufactures d'armes, à l'armement des citoyens et des troupes, ainsi qu'aux convois militaires de tout genre.

ART. 2. — « Ils pourront provisoirement et à charge d'en instruire incessamment l'assemblée nationale et le conseil exécutif provisoire, révoquer tous les agents qui entraveraient l'exécution des lois rappelées en l'article précédent et généralement faire tout ce qu'ils croiront utile et nécessaire pour remplir la mission qui leur est confiée.

ART. 3. — « Amable Soubrain sera adjoint à Gilbert Romme et à N. Jamon pour surveiller la nouvelle manufacture établie à Moulins ainsi que celle de Saint-Etienne.»

L'Assemblée décrète l'urgence, puis adopte le projet de décret (1).

1. *Arch. parl.*, 49, 548.

Sous la Convention, les pouvoirs des commissaires ont un caractère plus nettement administratif. Les représentants exercent des attributions qui appartiennent normalement au ministre de la Guerre; ils président au recrutement des volontaires, à leur incorporation; ils ont pleine autorité sur les fonctionnaires militaires chargés du service de la défense nationale; ils peuvent les requérir de passer des marchés pour l'approvisionnement et l'armement des troupes. Voici d'ailleurs comment la Convention définit leurs pouvoirs. Pour Bayonne et Perpignan (nos 3 et 4) « sont autorisés à prononcer provisoirement la suspension, soit des officiers des états-majors, soit de tout autre officier civil ou militaire, dont le remplacement leur paraîtra nécessaire; ils sont autorisés de plus à faire mettre en état d'arrestation les personnes qu'ils jugeront suspectes. La Convention nationale autorise en outre ses commissaires à recourir à la force publique, soit pour l'exécution des lois, soit pour celle des ordres qu'ils auront donnés et enjoint les autorités civiles ou militaires d'obéir à leurs réquisitions (1). »

Pour les départements maritimes (n° 19) article 11 du décret du 13-15 janvier 1793 : « Des commissaires pris dans le sein de la Convention seront envoyés dans tous les ports et arsenaux de la République et dans les départements maritimes, pour informer les marins français de la cause et de l'objet de la guerre dont la France est menacée. Les commissaires feront un dénombrement des hommes qui peuvent servir la République dans l'ar-

1. Aulard, I, 64.

mée navale. Ils recevront l'engagement volontaire de ceux qui s'y dévoueront les premiers; ils assureront les habitants des côtes et les marins, que la République aura soin, pendant leur absence, de leurs femmes et de leurs enfants, que leur paye sera augmentée et qu'une part considérable des prises qu'ils feront sur l'ennemi leur sera dévolue. Enfin, ils prendront toutes les mesures qu'ils jugeront nécessaires, soit dans les ports de guerre, soit sur les côtes, pour assurer le succès de la guerre, si elle a lieu et mettre les frontières maritimes de la République dans un état respectable de défense. Ils correspondront à cet égard avec le Comité de Défense générale et rendront compte de leurs opérations à la Convention; ils se concerteront avec les agents du pouvoir exécutif et les ministres, lorsqu'ils le jugeront convenable et tous les pouvoirs leur seront délégués à cet effet (1). »

Dans une troisième catégorie rentrent les missions relatives à la conduite des opérations militaires. Ici les commissaires ont une fonction politique : s'assurer du loyalisme des troupes et des généraux; une fonction militaire : surveiller le plan de campagne des chefs d'armée et son exécution; une fonction administrative : pourvoir à l'approvisionnement et à l'armement des troupes.

Parfois ces différentes fonctions sont distinctes; ainsi certains commissaires de la Législative n'exercent que la fonction politique, comme dans la mission n° 1 (10 août, 3 membres à chacune des quatre armées).

1. Aulard, I, 499, note 1.

Voici le décret que l'Assemblée rend le 11 août en forme d'instruction pour ceux-ci :

« Les commissaires de l'Assemblée nationale aux armées se muniront d'un nombre suffisant d'exemplaires des proclamations et principaux décrets du Corps législatif relatifs aux mesures prises sur les événements de ce jour, pour en donner connaissance aux différents corps de l'armée dans lesquels ils les feront proclamer.

Ils les instruiront en même temps du détail de ces événements, ainsi que de la situation de l'assemblée nationale et de celle du roi.

Ils leur feront part des dispositions où sont tous les membres de l'assemblée nationale de maintenir de tout leur pouvoir la liberté et l'égalité, jusqu'à ce qu'une convention nationale vienne exprimer le vœu du peuple français. Ils leur rappelleront que la nation entière compte sur eux pour repousser les ennemis extérieurs de l'empire, avec toute l'énergie et le courage dont ils ont donné jusqu'ici des preuves et dont seront constamment capables des hommes libres qui préféreront toujours la mort à l'esclavage de leur pays.

Les commissaires sont autorisés à suspendre provisoirement tant les généraux que tous autres officiers et fonctionnaires publics, civils et militaires, et même à les faire mettre en état d'arrestation, si les circonstances l'exigent, ainsi que de pourvoir à leur remplacement provisoire, s'ils le jugent nécessaire, à la charge toutefois, dans l'un et l'autre cas, d'en instruire sur-le-champ l'Assemblée nationale.

Ils se feront remettre des états exacts des approvi-

sionnements de tout genre qui se trouveront tant aux armées que dans les places. Ils s'informeront des besoins qu'elles pourraient avoir encore et tiendront des notes exactes de toutes les demandes et de toutes les plaintes qu'ils pourraient recevoir tant des officiers, sous-officiers et soldats, que de tous fonctionnaires publics ou autres citoyens.

Ils se feront remettre aussi des mémoires détaillés sur l'état de chaque forteresse, de même que sur l'emplacement et la force de chaque corps ou détachement des troupes de l'armée qu'ils parcourront.

Enfin, ils prendront tous les renseignements et emploieront tous les moyens, tant auprès des différents corps et généraux de l'armée, qu'auprès des corps administratifs, des municipalités et de tous les citoyens, pour que la sûreté individuelle et les propriétés soient partout protégées et pour qu'il soit déployé toutes les forces nécessaires pour en imposer aux ennemis de l'Etat et assurer à la nation son indépendance et sa liberté (1). »

Le 20 août, l'Assemblée envoie trois de ses membres surveiller la conduite du maréchal Lückner.

N° 7 *bis* (5 septembre, trois membres pour organiser le camp de Châlons).

« Art. 1^{er} : « Il sera nommé trois commissaires pris dans le sein de l'Assemblée nationale, pour surveiller et accélérer la prompte organisation de l'armée sous Châlons (2). »

1. Aulard, I. Introduction LX et LXI.

2. *Arch. parl.*, 49, 380. Voici un passage du rapport de Ducos qui propose la mission au nom de la commission des douze :

« Vos comités ont pensé qu'un moyen très actif pour hâter

Sous la Convention, on peut citer comme missions d'ordre purement politique celle du 24 septembre (n^o 6). auprès de Montesquiou : les commissaires « mettront à exécution selon leur prudence et selon les circonstances le décret qui prononce la destitution du général Montesquiou (1) » et celle du 18 novembre (11), à l'armée de Nice « Rétablir l'ordre et la discipline dans l'armée (2). »

Dans ces missions restreintes à la fonction politique, les pouvoirs des commissaires sont généralement limités au droit de prendre des mesures disciplinaires ou de police nécessaires pour rétablir l'ordre

L'organisation de l'armée de Châlons, c'était d'en confier la surveillance à trois commissaires pris dans votre sein; le ministre de la Guerre qui, placé au centre des opérations militaires, a jugé des heureux effets qu'a produit l'envoi de députés aux différentes armées, sent lui-même tout le prix de la mesure que nous vous proposons, et vous a prié de la décréter dans une lettre dont vous avez ordonné le renvoi à la commission extraordinaire; elle vous invite à considérer que, dans la crise extraordinaire où nous sommes, la confiance est le plus certain, peut-être l'unique moyen de salut; et qui la réunira plus sûrement que les délégués du corps législatif, qui en ont déjà recueilli les consolants témoignages dans le cours de la mission qu'ils viennent de remplir?

Un autre motif influera sans doute sur votre détermination : au milieu des mouvements journaliers de nos armées et des accablantes occupations du pouvoir exécutif provisoire, il est difficile de s'assurer de l'état de nos forces et des opérations de nos généraux; vous avez pu remarquer cependant que ces cruelles incertitudes suspendaient l'action de vos travaux et influaient sur la tranquillité publique; cet inconvénient disparaît par l'envoi de commissaires qui ne manqueront pas de vous rendre compte des événements propres à diriger votre marche et à satisfaire la civique impatience des citoyens de l'Empire. »

1. Aulard, t. I, p. 69.

2. *Ibid.*, p. 247.

et la discipline : le 24 septembre les commissaires sont laissés juges de savoir s'il convient ou non de destituer Montesquiou; la Convention « les autorise pareillement à prononcer telle autre destitution soit de l'état-major soit de tous officiers ou sous-officiers qu'ils jugeront nécessaires et à en faire le remplacement, même à faire mettre en état d'arrestation les personnes qu'ils jugeront suspectes (1). »

Le 18 novembre, la Convention décrète que les commissaires à Nice devront : « prendre les renseignements nécessaires sur les faits dénoncés par les députés extraordinaires de la ville de Nice, examiner la conduite des officiers et des généraux qui auraient pu autoriser ou tolérer de pareils excès, s'assurer les moyens qu'ils ont pris pour les prévenir et les réprimer, recevoir les plaintes des habitants qui ont été victimes de ces désordres, suivre la trace des effets qui leur ont été enlevés, les faire restituer, examiner les indemnités auxquelles il pourra y avoir lieu, suspendre provisoirement, faire remplacer et mettre en état d'arrestation ceux des agents militaires qui seront trouvés prévenus d'avoir concouru à ces désordres ou les avoir soufferts; de faire les proclamations qu'ils croiront convenables pour rétablir l'ordre et la discipline dans l'Armée; requérir la force armée en cas de besoin; enfin, d'employer tous les moyens qui seront en leur pouvoir pour assurer la tranquillité des citoyens du pays de Nice, et rappeler dans

1. Aulard, I, p. 70.

leurs foyers ceux que la crainte aurait déterminés à les abandonner (1). »

Beaucoup plus étendus sont les pouvoirs des commissaires qui ont une mission d'ordre aussi bien politique que militaire et administratif auprès de telle ou telle armée :

Le 30 novembre les commissaires à l'armée de Dumouriez devront : « prendre des renseignements et vérifier sur les lieux les faits dénoncés par le général Dumouriez, qui se trouvent en contradiction avec les réponses fournies par le ministre de la guerre et par les commissaires de la Trésorerie; autorise à cet effet les dits commissaires à se faire représenter tous les livres, états, registres, correspondance et à se faire ouvrir tous dépôts et magasins (2) ».

Le 18 décembre (armée du Rhin) (n° 17) : « Les commissaires surveilleront l'exécution des décrets des 13 et 15 du mois courant, relatifs aux armées; ils pourront vérifier toutes les caisses, livres et magasins, de la République, ils pourront examiner les comptes et la conduite de tous les agents civils et militaires, ils pourront suspendre, destituer, remplacer et faire arrêter ceux qui se seront rendus coupables, et tous les perturbateurs de l'ordre public, à la charge d'en instruire la Convention; ils feront toutes les réquisitions nécessaires à l'exécution de leur mandat, et ils se rendront à Stras-

1. Aulard, I, 247.

2. *Ibid.*, 282, 283.

bourg pour y rétablir l'ordre et la tranquillité publique (1). »

Les missions relatives à la réunion à la France des territoires conquis, forment une dernière catégorie.

Les commissaires envoyés le 30 novembre à l'armée de Dumouriez sont investis par le décret du 15 décembre d'une nouvelle fonction : celle qui consiste à aller fraterniser avec les administrations provisoires des pays étrangers que la République vient de délivrer du joug du despotisme. Ainsi, dans l'opération de réunion des territoires conquis, les membres de la Convention n'ont qu'un rôle politique. La tâche administrative reste dévolue aux commissaires de l'Exécutif et aux généraux. Ce sont les chefs militaires qui convoquent le peuple en assemblée primaire pour élire une administration provisoire, les agents nationaux (c'est-à-dire les commissaires de l'Exécutif) viennent organiser la police de l'ordre public et de la sûreté dans les nouveaux départements, et pourvoir à la Défense nationale et à l'approvisionnement des troupes qui doit provenir du sol même que les soldats de la République ont rendu libre.

Le 18 décembre, les commissaires à l'armée du Rhin sont à leur tour chargés de l'exécution en Rhénanie du décret du 15 décembre.

Le 15 février 1793, une troisième mission du même type est envoyée dans le Porrentruy. Les commissaires de l'Assemblée y sont chargés des fonctions attribuées par l'article 6 du décret du 15 décembre aux commis-

1. Aulard, I, 341.

saires de la Convention nationale dans les pays occupés par les armées de la République.

Avant le 9 mars, on rencontre trois autres missions relatives à l'organisation de trois collectivités étrangères qui désirent s'intégrer à la République française :

Celle du 29 novembre, dans le département du Mont-Blanc, en vertu du décret du 27 du même mois dont l'article 4 est ainsi conçu : « Il sera envoyé dans le département du Mont-Blanc quatre commissaires pris dans le sein de la Convention nationale pour procéder à la division provisoire et à l'organisation de ce département en districts et en cantons... »

Le 2 décembre, la Convention étend leurs pouvoirs : « ils sont chargés de prendre connaissance des dispositions militaires de l'armée des Alpes (1) ».

Le 4 février, une deuxième mission est détachée de celle du 29 novembre, pour aller dans le département des Alpes-Maritimes procéder à l'organisation provisoire de ce département, indiquer le nombre et les localités des districts et prendre toutes les mesures préalables à cet effet (2).

Le 3 mars 1793, une troisième mission est envoyée dans la principauté de Salm « à l'effet d'y prendre des mesures nécessaires pour l'exécution des lois de la République, d'y établir la libre circulation du commerce avec les départements voisins et enfin de recueillir et transmettre à la Convention tout ce qui peut lui servir à déterminer

1. Aulard, *Recueil*, t. I, p. 277

2. *Ibid.*, p. 277.

dans le plus bref délai possible le mode d'incorporation (1). »

On remarquera que ces trois dernières missions diffèrent des autres de la même catégorie, en ce qu'elles comportent pour leurs membres des attributions beaucoup plus étendues. Les commissaires sont totalement et exclusivement chargés de la réunion du territoire à la France; ils cumulent les fonctions qui étaient réparties entre leurs collègues, les agents nationaux et les généraux dans les cas précédemment cités.

Les membres de la Convention en mission jouent donc un rôle analogue à celui qui, confié aujourd'hui aux Hauts Commissaires interalliés dans les territoires à plébiscite ou à mandat en exécution du traité de Versailles.

Il nous reste à examiner une série de questions de détail, relativement à l'organisation des missions que nous étudierons successivement dans l'ordre suivant : mode de nomination des commissaires, mode d'exercice de leurs pouvoirs, personnel auxiliaire qui leur est adjoint, indemnités.

§ 4. — MODE DE NOMINATION DES COMMISSAIRES

Les commissaires ne reçoivent pas une commission écrite, comme les citoyens nommés à une fonction publique ou chargés d'une mission officielle quelconque. Ils sont seulement porteurs d'une ampliation du décret

1. Aulard, *Rec.*, t. II, p. 247

ordonnant leur envoi et précisent l'objet de leur mission et leurs pouvoirs.

Quelle est l'autorité compétente pour choisir les députés à déléguer dans les départements ou aux armées?

Le 15 février 1792, la Législative avait chargé son président (Condorcet) de nommer les commissaires envoyés à Noyon.

Ultérieurement, elle procède elle-même à cette désignation.

Le 10 août, c'est au scrutin public qu'a lieu l'élection. Les candidatures sont présentées de la façon suivante : La commission extraordinaire ou des Douze établit une liste de 24 membres, sur lesquels elle choisit 12 commissaires. Ce sont en fait les douze premiers inscrits.

Le 26 août, les deux commissaires envoyés à Rochefort sont élus par l'Assemblée à la majorité des suffrages. Même procédure, le 29 août pour les 6 membres envoyés dans les départements, et le 2 septembre pour les douze autres qui leur sont adjoints (1). Il en est encore ainsi pour les douze commissaires envoyés le 2 septembre dans les prisons, pour les quarante-huit envoyés le 3 septembre dans les quarante-huit sections de Paris, pour les trois envoyés à Moulins et Saint-Etienne le 10 septembre, pour les deux envoyés à Rouen le 16 septembre, les sept chargés le 17 de surveiller l'instruction du vol du garde-meubles, les quatre chargés le 19 d'assister à la levée des scellés apposés aux Tuileries. Généralement, le projet de décret relatif à la mission contient les noms

1. *Journal des Débats et décrets*, t. XII, p. 34, n° 342.

des commissaires et l'Assemblée adopte à la fois et le décret et la désignation proposée.

Il y a lieu de noter une tentative faite dans les derniers temps de la Législative pour confier les fonctions de commissaire de l'Assemblée à des citoyens non investis du mandat de député et choisis par le pouvoir exécutif. En effet, le 28 août 1792, comme Condorcet rapporteur, présente au nom de la Commission extraordinaire des Douze, une liste des commissaires qui doivent aller surveiller la levée des gardes nationaux dans les seize départements avoisinant Paris, Reboul de s'écrier : — « Je ne conçois pas comment on ose vous proposer sans cesse d'affaiblir ainsi l'Assemblée en la privant de ses membres les plus patriotes. Nous pouvons nous trouver dans telle situation où le concours de tous les talents qu'elle renferme deviendrait nécessaire. Je demande donc que les ministres choisissent hors de notre sein des hommes sûrs qui, revêtus des pouvoirs de l'Assemblée et investis de sa confiance, obtiendront les mêmes succès. Messieurs, c'est ici que nous devons périr pour la liberté; je demande le renvoi au pouvoir exécutif. »

Gaston. — « Je demande le rapport du décret déjà rendu à cet égard et que le pouvoir exécutif nomme de lui-même ces commissaires. »

L'assemblée adopte cette proposition et rend le décret suivant :

« Sur la proposition faite par la commission extraordinaire de nommer douze commissaires dans le sein de l'assemblée pour requérir et surveiller la levée des

30.000 gardes nationaux dans les seize départements désignés.

« L'assemblée nationale renvoie au pouvoir exécutif pour nommer ces commissaires (1). »

Mais cette attitude demeure sans lendemain. Dès le 21 août, l'assemblée reprend ses précédents errements : nomination des commissaires pris parmi ses membres à la suite d'un vote du corps législatif.

Sous la Convention, c'est également la méthode la plus généralement adoptée : le projet de décret émane soit d'un membre de la Convention (2), soit d'une proposition d'un ministre transformée en motion par un député (3), soit du comité de sûreté générale (4), des comités du commerce et de l'agriculture (5), des comités des finances, de la guerre et diplomatique réunis (6) du comité de défense générale (22 janvier (7), 1^{er} février (8), 5 février) (9); des comités diplomatiques et de sûreté générale (10).

Cependant, le projet de décret relatif à la mission à envoyer ne contient pas toujours le nom des commis-

1. *Arch. parl.*, 49, 64.

2. Aulard, t. I, p. 69, 24 septembre. Armée de Montesquiou, proposition de Danton.

3. *Ibid.*, p. 66, Châlons, 24 septembre.

4. *Ibid.*, p. 118 et II, p. 27, 198. Sens, 5 nov. Forges-les-Eaux, 30 janvier 1793 et Lyon, 25 février.

5. *Ibid.*, p. 210. Seine-et-Oise, 30 novembre.

6. *Ibid.*, 341. Armée du Rhin, 18 décembre.

7. *Ibid.*, II, 3. *Défense des côtes*

8. *Ibid.*, II, 58, *Places fortes du Nord et du Centre*.

9. *Ibid.*, II, 100. Porrentruy, 10 février 1793.

10. *Ibid.*, II, 246. Salm, 3 mars 1793.

saires proposés. Dans ce cas, après le vote, le Président de l'Assemblée soumet une liste de candidats, liste fréquemment dressée d'ailleurs par le rapporteur du projet de la Convention (1). Ainsi, le 10 février, le comité diplomatique présente, après l'adoption du décret décidant l'envoi d'une mission à Porrentruy, une liste de commissaires que la Convention adopte. Le 25 février, le comité de sûreté générale fait présenter les noms des candidats à envoyer à Lyon par le président de l'assemblée. Le 3 mars 1793, c'est un membre du comité diplomatique qui propose les commissaires pour Salm.

Dans les cas précédents, quand la nomination des commissaires est distincte du décret d'institution, les députés votent cette dernière à main levée. En cas de doute, le Président propose la division.

Cette méthode présente de nombreux inconvénients; aussi quand à la séance du 5 février 1793, un député nommé Varlet, suspect de royalisme, se trouve désigné de la sorte, Lacaze propose que le comité de constitution soit chargé de présenter un mode de scrutin pour la nomination des commissaires, afin d'éviter tout désordre. La Convention adopte cette motion et le lendemain Varlet est remplacé par Cochon sous prétexte d'indisposition (2).

Il y a quatre cas, au cours de notre période, où la nomination n'a pas été faite par l'Assemblée. Le 22 septembre, le Président de la Convention Pétion, désigne Manuel, Le Page et Thuriot pour la mission à envoyer

1. Aulard, I, 271. Sarthe, 26 novembre.

2. *Moniteur*, XV, 367.

à Orléans (1). Le 23 septembre, les commissaires envoyés à Bayonne et à Perpignan sont désignés également par le Président (2). De même, les trois commissaires envoyés le 24 septembre à Châlons (Prieur, Sillery et Carra) (3).

Le 30 janvier 1793, les commissaires envoyés à Forges-les-Eaux sont nommés par arrêté du comité de sûreté générale en exécution d'un décret de la Convention du même jour (4).

Le 23 décembre 1792, c'est encore le Président de la Convention qui propose les noms des deux commissaires adjoints à ceux envoyés dans la Meurthe, la Moselle et le Bas-Rhin.

Quelquefois, un député nommé commissaire refuse cette fonction (5) ou s'excuse (6). La Convention le remplace.

Le décret du 27 novembre 1792 relatif à la mission au département du Mont-Blanc spécifie que les commissaires seront nommés au scrutin (7). Le 4 février, la Convention décrète que deux de ses commissaires se transporteront dans le département des Alpes-Maritimes

1. Chuquet, *Les Guerres de la Révolution française* t. III, p. 141.

2. Aulard, I, 62.

3. Aulard, I, 352. Desmoulins, *Histoire des Brissotins*, p. 15-16 et p. 32. Le choix du président s'arrêta sur Carra parce qu'il était populaire parmi les troupes. Chuquet, *op. cit.*, t. III, p. 142.

4. Aulard, II, 27.

5. Le 22 septembre (Lyon) Legendre. L'Assemblée le remplace par Alquier. Aulard, I, 61.

6. Coustard et Anthoine. Le 9 oct. pour le Doubs.

7. Aulard, I, 277.

pour l'organiser. Mais c'est par arrêté des commissaires dans le Mont-Blanc, en date du 18 février que deux d'entre eux sont désignés pour aller dans les Alpes-Maritimes (1).

On peut se demander, d'autre part, dans quelle mesure le choix des commissaires a été influencé par les aptitudes personnelles des candidats, leurs opinions politiques ou la circonscription électorale qu'ils représentent.

D'abord, les aptitudes personnelles : pour l'organisation de la défense nationale sur la frontière d'Espagne la Convention envoie un capitaine du génie Carnot à Bayonne; mais avec lui un avocat Garreau, et un juge Lamarque; et à Perpignan deux officiers d'artillerie Aubry et Despinassy, et un négociant Isnard. Pour la destitution de Montesquiou, elle envoie trois militaires: Dubois Crancé (ex-mousquetaire de la garde du roi, adjudant général colonel depuis le 9 septembre 1792), de Gasparin (capitaine), Lacombe Saint-Michel (capitaine d'artillerie).

- * Le 30 septembre, dans le département du Nord trois militaires Delmas (ancien lieutenant d'infanterie), le Doulcet de Pontécoulant (ex-sous-lieutenant à la compagnie écossaise de la garde du roi avec rang de lieutenant colonel), de Bellegarde (ancien capitaine de chasseurs à cheval); mais aussi un ex-moine Duquesnoy, un juge Duhem, un avocat Loysel et un ci-devant marquis,

1. Le décret du 1^{er} mai 1793 établit enfin une règle générale. Tous les représentants en mission devaient désormais être désignés au scrutin par la Convention, Aulard, III, 557.

d'Aoust. Aux frontières, du Doubs un capitaine du génie Prieur, avec un notaire Deydier et un avocat Guyton. A l'armée de Nice, un acteur Collot d'Herbois, un pasteur protestant Lasource et un notaire Goupilleau. A l'armée de Belgique, le 30 novembre, trois avocats Camus, Delacroix, Danton, et un administrateur des domaines Gosuin. Le 13 janvier 1793, la convention leur adjoint deux autres avocats : Merlin de Douai et Treillhard et un troisième Robert, le 28 février.

On peut dire, que, d'une façon générale, la Convention tient assez peu compte des connaissances spéciales de tel ou tel de ses membres, dans le choix des commissaires. Cependant, le 5 février, bien qu'un décret précédent ait décidé que les mêmes députés ne pourraient pas être nommés deux fois commissaires (1), Lacombe Saint-Michel envoyé déjà le 24 septembre à l'armée de Montesquiou est de nouveau désigné pour visiter les places du Nord, parce qu'il est capitaine d'artillerie et connaît l'art des fortifications. Le décret dont il s'agit est d'ailleurs rapporté.

La Convention n'apporte guère plus d'attention à envoyer dans les départements des députés appartenant par l'origine de leur mandat à la circonscription dans laquelle ils vont remplir leur mission. A Orléans, le 22 septembre, on envoie cependant Lepage qui représente le Loiret, mais aussi Manuel député de Paris et Thuriot de la Marne. A Lyon, Vitet du Rhône-et-Loire, avec Alquier de Seine-et-Oise et Boissy d'Anglas de

1. Aulard II, 48, dit « Nous avons vainement cherché le décret dans le procès-verbal. »

l'Ardèche. A Bayonne (24 sept.) c'est Carnot député du Pas-de-Calais, Garreau qui représente la Gironde et Lamarque de la Dordogne. A Châlons, on rencontre Prieur de la Marne. Dans le département du Nord (30 septembre) d'Aoust, Duhem, députés du Nord, Duquesnoy du Pas-de-Calais, Loysel de l'Aisne; mais aussi Delmas de la Haute-Garonne, le Doulcet du Calvados, et Dubois de Bellegarde député de la Charente. Dans le Doubs (9 octobre) Guyton et Prieur deux députés de la Côte-d'Or, et un de l'Ain, Deydier. Dans le Bas-Rhin, la Meurthe et la Moselle, le 18 décembre on ne trouve que des députés de ces régions: Dentzel, Ruhl (Bas-Rhin), Couturier, Blanc (Moselle), Laporte (Haut-Rhin).

Les partis se disputent-ils les places de commissaires? Se recrutent-ils en majorité parmi les Girondins dominant à l'époque la Convention? En principe, les Girondins cherchent à s'abstenir pour demeurer groupés et nombreux dans l'assemblée.

Toutefois, les premières missions, comprennent de nombreux modérés qui voteront en janvier contre la mort du roi: à la mission d'Orléans, Manuel, Le Page; à celle de Lyon, Alquier, Boissy d'Anglas, Vitet (1), à celle de Bayonne, Garreau (2); à Perpignan, Aubry, Isnard (3); à Châlons, Sillery, Carra (4).

Mais dans celles à l'armée de Montesquiou (5) et dans

1. Avec le montagnard Thuriot.
2. Carnot et Lamarque montagnards sont adjoints.
3. Et Despinassy, montagnard.
4. Et Prieur de la Marne, montagnard.
5. Lacombe Saint-Michel, Gasparin, Dubois Crancé.

le département du Nord, sauf Doulcet et Loisel (1), les partis avancés sont davantage représentés.

Plus tard, du 9 octobre au 30 janvier, sur 44 membres envoyés en mission, on trouve à peine une dizaine de modérés; Fauchet (Sens, 9 octobre), Lefebvre (Seine-et-Oise, 30 octobre), Couppé, Lehardi, Birotteau (Sarthe, 26 novembre), Treilhard (30 novembre, armée de Belgique), Blaux (22 décembre, Bas-Rhin), Defermon, Rochegude (22 janvier, défense des côtes). A partir du 30 janvier, on n'en compte plus que deux sur vingt et un : Varlet nommé le 5 février pour visiter les places fortes du Nord et Michel désigné le 3 mars pour Salm.

Et encore, nous avons vu le 5 février Duhem s'opposer à la nomination de Varlet en prétextant que « la frontière du Nord a assez souffert pour qu'il soit nécessaire de lui envoyer un homme connu par son patriotisme (2) ». Malgré cette opposition, Varlet est nommé. Mais le 6, Cochon est désigné à sa place, Varlet s'étant fait excuser pour cause de maladie. Déjà le 3 février, lorsque le président de la Convention a lu la liste des neuf députés proposés comme commissaires, Marat a déclaré que Lidon, qui en fait partie, ne mérite pas cette marque de confiance parce qu'il n'a pas voté la mort du roi (3). Il suffit, pour qu'à la séance du 5 février son nom soit rayé de la liste du comité de Défense générale.

Quand ils sont en mission, les représentants ne peuvent participer aux travaux de l'assemblée. Ils reviennent

1. Delmas, Duhem, Duquesnoy, d'Aoust, Bellegarde.

2. Aulard, II, 61.

3. Buchez et Roux, t. XXIV, p. 228.

cependant s'il y a à prendre des décisions particulièrement importantes, ou en cas d'impossibilité expriment leur vote par correspondance. C'est ainsi que parmi les 17 membres en mission à la fin du procès du Roi, portés « absents par commission » au procès-verbal, quelques-uns avaient tenu à exprimer leur opinion. Le 21 décembre, les commissaires à Nice réclament le droit de voter la mort de Louis Capet, priant qu'on les inscrive sur la liste dans ce sens (1). Mais ils purent rentrer à temps pour prendre part au scrutin. Au contraire, les commissaires dans le Mont-Blanc, Simond, Herault de Séchelles, Jagot voulaient écrire le 23 janvier qu'ils votaient pour la condamnation à mort. Leur collègue Grégoire se refusa de souscrire à cette déclaration et fit rayer de leur lettre la mort (2). Le 6 janvier, Haussmann, Rewbell et Merlin de Thionville, écrivent de l'armée du Rhin qu'ils votent la mort (3).

§ 5. — MODE D'EXERCICE DES POUVOIRS
DES COMMISSAIRES

Dans toute la période que nous envisageons, les Commissaires exercent leurs pouvoirs collectivement et, sans délégation, toute décision devant être prise en commun par tous les membres de la mission. Ils doivent d'ailleurs rendre compte à la Convention de leurs actes; l'Assemblée ayant sur eux le droit de surveillance et de contrôle.

1. Aulard, I, 346.

2. *Mémoires de Grégoire*, t. I, p. 411.

3. Aulard, I, 409.

Telle apparaît la règle générale, créée peu à peu par la coutume. A maintes reprises, à propos de missions particulières, la Convention en formule les principes (1). Le 18 novembre, elle décide que les commissaires à l'armée d'Italie, ne pourront prononcer que provisoirement la suspension des fonctionnaires militaires; le 18 décembre les représentants à l'armée du Rhin pourront suspendre, destituer, etc... mais à charge d'en instruire la Convention. Le 22 janvier, l'Assemblée se montre plus explicite : les délégués reçoivent le droit de faire toutes réquisitions « sous réserve d'en délibérer en commun et de faire parvenir de suite à la Convention les arrêtés qu'ils auront pris ». Ces règles sont à nouveau précisées par le décret du 2 février 1793 envoyant, une mission sur les frontières du nord et de l'est (2) ; « chaque section de commissaires (la mission de 9 membres est divisée en trois sections de trois membres)... ordonnera par des délibérations prises en commun, signées des trois commissaires et qui seront envoyées à la Convention nationale, à mesure qu'elles seront mises à exécution... ».

Ainsi, à mesure que les pouvoirs délégués augmentent, des précautions sont prises dans leur mode d'exercice.

C'est seulement le décret du 30 avril 1793, article 18, qui autorise la délégation par les commissaires d'une par-

1. A la séance du 22 décembre, on avait proposé que le comité de législation soit chargé de rédiger une instruction qui puisse désormais servir de règle aux commissaires de la convention mais l'on passa à l'ordre du jour. Aulard, I. 351.

2. Aulard, II, 45.

tie de leurs pouvoirs à des individus choisis par eux. D'ailleurs, le 9 octobre 1793, la Convention chargera son comité de Salut public d'exiger des commissaires (1) un compte rendu de l'exercice par leurs délégués des pouvoirs qu'ils leur ont confiés. Plus tard, le décret du 14 frimaire an II interdira aux représentants toute délégation de pouvoirs.

§ 6. — PERSONNEL AUXILIAIRE ADJOINT
AUX COMMISSAIRES

Les commissaires de la Législative envoyés aux armées demandent et obtiennent une escorte pour faciliter leur voyage (2).

Sous la Convention, l'institution se développe et ses attributions devenant plus complexes, un personnel auxiliaire d'ordre administratif et technique apparaît, formant en quelque sorte le bureau de la mission. Ainsi, le 30 novembre, les commissaires envoyés en Belgique ont pour secrétaire un certain Ludol, homme de loi, député suppléant de l'Aude (3). De même les représentants chargés de la défense des côtes, le 22 janvier 1793 (4); ceux qui vont, le 3 mars, dans la principauté de Salm, ont aussi des secrétaires (5).

1. Plus exactement « des représentants en mission », puisque c'est le titre officiel que portent les députés envoyés hors de l'assemblée depuis le décret du 9 avril 1793.

2. *Journal des Débats et décrets*, t. II, n° 323, p. 184.

3. Aulard, t. I, p. 283.

4. Aulard, t. II, p. 5.

5. F. Bouvier, *Les Vosges pendant la Révolution*, p. 175-176.

Les députés investis d'une mission d'ordre militaire sont accompagnés parfois d'officiers; ceux qui visitent les frontières du Doubs le 9 octobre 1792 demandent au ministre de la Guerre de leur adjoindre un artilleur ou un sapeur. Lebrun leur donne le maréchal de camp Deshautechamps (1).

Le 10 février 1793, le Conseil exécutif provisoire fournit aux commissaires allant en Corse, un officier à désigner par le général Biron, commandant l'armée d'Italie, pour les aider à la formation de quatre bataillons dans l'île (2).

L'article 4 du décret du 2 février 1793 autorise les commissaires qui vont visiter les places fortes du nord et du centre à prendre avec eux des ingénieurs et des hommes de l'art.

§ 7. — INDEMNITÉS DES COMMISSAIRES

Sous la Législative, les commissaires ne reçoivent généralement pas de fonds au moment de leur départ, mais tiennent un compte exact de leurs dépenses de mission et s'en font rembourser par le comité des inspecteurs de la Salle de l'Assemblée (les prédécesseurs de nos questeurs). Ainsi, le registre des délibérations de ce comité contient à la date du 1^{er} octobre 1792 la note suivante sur le paiement des frais de la mission à l'armée du Rhin (du 10 août 1792) : « Le comité autorise le citoyen Besson à délivrer un mandat de 576 livres aux

1. Aulard, I, 120, note 2.

2. Aulard, II, p. 92.

citoyens Coustard, L. Carnot et J. F. Ritter, commissaires envoyés à l'armée du Rhin (1). »

Certains députés de la Législative, non élus à la Convention et dont la mission est provisoirement prorogée par décret du 19 septembre, jusqu'à ce qu'ils puissent être remplacés, continuent à toucher l'indemnité en question. Cependant, le 20 septembre, un décret qui autorise de la sorte Lagrevol et Laurens dans la Haute-Loire et le Rhône-et-Loire, Rudler dans les Haut et Bas-Rhin, à surveiller la fabrication des armes, spécifie que ces commissaires, qualifiés commissaires-adjoints, rempliront leur fonction gratuitement conformément au désir qu'ils ont manifesté (2). Cette mesure est décrétée sur la proposition de Carnot (3).

Sous la Convention, l'usage est de remettre à l'un des commissaires une avance pour couvrir la mission de ses frais. A son retour, le commissaire rend compte de l'emploi des fonds et verse le reliquat. Donc, les représentants en mission ne touchent de ce fait aucune rémunération spéciale, mais seulement sont défrayés de leurs dépenses de voyage : salaires payés aux courriers, frais d'hôtel, émoluments du secrétaire, etc...

Nous lisons au registre des délibérations du comité de la Salle des Inspecteurs que le 24 septembre 1792, Carnot a touché 6.000 livres pour la mission dans les Pyrénées occidentales. Le 29 janvier 1795 au retour, Garrau et Lamarque, les collègues de Carnot reçoivent

1. *Archives nationales* D. XXXV, 6, fol. 3.

2. Procès-verbal du 20 sept. 1792, p. 214.

3. *Journal des Débats et décrets*, t. XI, n° 359, p. 384.

7.150 livres à titre de remboursement des frais excédents ces 6.000 livres (1). Goupilleau, Michel et Couthon, envoyés le 3 mars dans la principauté de Salm, reçoivent 8.000 livres; le 4 mai 1793, ils rendent compte, qu'ils ont dépensé 7.700 livres « pour eux, leur secrétaire; un domestique, loyer et raccommodage de leur voiture, courses extraordinaires dans les départements voisins et envoi presque journalier de courriers au Bas-Rhin et aux Vosges (2) ».

Pour la mission en Belgique du 30 novembre 1792, qui dura jusqu'au 2 avril 1793, Danton et ses collègues dépensèrent, d'après leur rapport au comité des inspecteurs de la salle 40.000 livres, dont 29.400 en argent et 10.600 en assignats.

1. *Archives nationales* D. XXXV, fol. 3 et 65.

2. Aulard, t. II, p. 247.

CHAPITRE III

L'EXÉCUTION DES MISSIONS

§ 1. — GÉNÉRALITÉS SUR LE CONTROLE QUI S'EXERCE SUR LES COMMISSAIRES ET L'AUTORITÉ DONT ILS BÉNÉFICIENT DANS L'ACCOMPLISSEMENT DE LEUR TACHE.

Quel usage les commissaires vont-ils faire des pouvoirs qui leur ont été confiés? Ainsi que nous l'avons vu, ces pouvoirs comportent certaines limites; mais, les représentants en mission ne dépendant, dans notre période, c'est-à-dire avant la création du comité de Salut public, d'aucune autre autorité que de l'Assemblée, Législative d'abord, Convention ensuite, sont placés de par l'origine même de leur mandat au-dessus de tous les fonctionnaires appartenant à l'Exécutif, aussi bien de ceux de l'ordre administratif que de ceux de l'ordre judiciaire. Ils sont absolument hors des cadres de l'organisation exécutive. Quel contrôle effectif s'est donc exercé sur eux?

Jusqu'en avril 1793, on ne rencontre guère que trois éléments de contrôle; d'une part, la correspondance des commissaires avec la Convention. Les décrets d'investiture, bien mieux encore l'usage constant, grevant les représentants d'une obligation absolue d'avoir à rendre compte de tous leurs actes à l'Assemblée. Ce

devoir fut-il accompli? La Législative puis la Convention, eurent à cet effet, un comité de correspondance chargé de recevoir les lettres des commissaires, de les communiquer à l'Assemblée et d'y répondre. Mais les représentants disent-ils dans leurs missives toute la vérité et rien que la vérité?

Dans certains cas, l'intérêt supérieur de l'Etat leur commande de ne pas rendre publics, en les portant aux débats de l'Assemblée, certains faits parvenus à leur connaissance ou certaines de leur démarches. Ainsi, les commissaires aux frontières du Doubs s'adressent au rapporteur ordinaire du comité diplomatique, le 27 octobre 1792, pour lui faire connaître ce qu'ils ont constaté à Porrentruy qui ne leur paraît pas susceptible d'être divulgué aux séances de la Convention (1).

Le second élément de contrôle, c'est la surveillance réciproque des membres d'une même mission les uns sur les autres; celles aussi que les différentes missions exercent mutuellement sur leurs agissements réciproques. Parfois, d'ailleurs, deux missions opérant dans les mêmes régions pour des objets différents entrent en conflit parce que l'Assemblée a mal délimité les compétences respectives. Ainsi, par un arrêté de janvier, les commissaires envoyés le 18 décembre à l'armée au Rhin ordonnent une vente de bétail appartenant à l'armée; les commissaires envoyés le 22 décembre pour le rétablissement de l'ordre public dans le Bas-Rhin, etc... interdisent cette

1. Aulard, I, 195. De même Camus commissaire à l'armée Belgique lors de son retour à Paris, le 10 décembre 1792. *Rec. Aulard*, I, 307.

vente. Les seconds se jugent compétents pour intervenir dans les questions militaires parce que le décret du 22 décembre leur donne le pouvoir de destituer les fonctionnaires civils et militaires (1). Les représentants à l'armée du Rhin protestent contre cette mesure de leurs collègues chargés du rétablissement de l'ordre public (2). La Convention ne leur a pas donné un pouvoir supérieur; « ce n'est donc pas à eux de réformer, disent-ils, nos décisions, comme nous ne nous permettrions jamais de réformer les leurs... De tous ces faits et de toutes ces réflexions, nous en tirons la conclusion qu'il est essentiel de désigner nos qualités et de faire la démarcation de nos pouvoirs respectifs ».

Un dernier élément de contrôle consiste en ce que les autorités civiles ou militaires peuvent se plaindre à la Convention et porter à sa connaissance les inexactitudes contenues dans leurs rapports ou l'incorrection, l'inopportunité de leurs agissements ; de même, les particuliers peuvent exercer également ce recours par voie de pétition. Ainsi, Custine écrit de Turkheim, le 2 février 1793 à la Convention pour protester contre certaines assertions contenues dans une lettre des commissaires envoyés le 22 décembre rétablir l'ordre dans le Bas-Rhin (3). Ce derniers prétendaient que le général avait désorganisé la défense de la frontière dans la région de Landau (4).

1. Aulard, II, 220, lettre du 27 février des commissaires à l'armée du Rhin à la Convention.

2. Ils disent de la « rectification de l'esprit public ». Aulard, II, 220.

3. *Moniteur*, XV, 402.

4. *Moniteur*, XV, 279.

Les commissaires tentent de se disculper dans une lettre du 15 février 1793 (1); mais leurs collègues de la mission à l'armée du Rhin leur opposent quelques jours plus tard (25 février) un démenti formel, affirmant avoir trouvé de sérieux préparatifs de résistance et notamment une nombreuse artillerie tant en position qu'en réserve.

Le Conseil exécutif provisoire lui-même, n'hésite pas à protester contre les mesures prises par les commissaires quand elles lui paraissent maladroites, d'après les rapports qu'il reçoit des commandants d'armées. Nous voyons de la sorte le pouvoir exécutif délibérer le 18 février 1793 sur un arrêté des représentants envoyés dans le Bas-Rhin, nommant au commandement de Landau le maréchal de camp Gillot, contrairement à la volonté de Custine. Il prend à ce sujet la décision suivante :

« Les commissaires de la Convention nationale dans les départements de la Meurthe, de la Moselle et du Rhin ont jugé à propos, sans la participation du général Custine, de conférer le commandement de la ville et forteresse de Landau au maréchal de camp Gillot; ils ont même décidé qu'il le conserverait nonobstant tous ordres des généraux à ce contraires.

« Le Conseil exécutif provisoire, auquel le ministre de la Guerre a rendu compte de cette disposition, d'après les réclamations du général Custine, considérant que les généraux chargés de la défense des frontières, en vertu de leurs responsabilités, ont jusqu'à présent commis au

1. Aulard, II, 137.

commandement des places des officiers de leur choix et que, du moment qu'ils ne peuvent choisir ceux qui doivent agir sous leurs ordres, cette responsabilité se trouve atténuée, a cru devoir informer la Convention de ce fait. Elle jugera dans sa sagesse quels peuvent en être les inconvénients » (Cette lettre est lue dans la séance du 20 février et renvoyée au Comité de la guerre) (1).

Par la suite, cette même mission du Bas-Rhin est enfin supprimée après de nombreuses plaintes de citoyens contre lesquels les commissaires ont cru devoir prendre des sanctions disciplinaires.

A la séance de la Convention du 17 mars 1793, on peut lire en effet :

« Les citoyens Noisette, Thomassin, Popp, Brunck, Sonteg et Albert sont admis à la barre et se plaignent tant en leur nom qu'en celui de neuf autres de leurs concitoyens, d'avoir été suspendus de leurs fonctions et déposés illégalement par l'ordre des citoyens Couturier et Dentzel, commissaires de la Convention dans les départements du Bas-Rhin, de la Moselle et de la Meurthe.

« La Convention nationale, sans rien préjuger sur la suspension des citoyens pétitionnaires, déclare nul l'ordre donné par ses commissaires, lève le bannissement qu'il prononçait, ordonne que les citoyens Couturier et Dentzel se rendront sans délai dans son sein, et que les commissaires envoyés pour le recrutement rempliront, avec les citoyens Laporte et Blaux, la mission qui était

1. Aulard, II, 156.

confiée aux citoyens Couturier et Dentzel. Les citoyens pétitionnaires sont admis aux honneurs de la séance, et le surplus de leur pétition est envoyé au Comité des finances (1). »

Quelquefois, les populations des régions visitées par les représentants se plaignent de leurs agissements : à Chambéry, des assemblées extraordinaires se réunissent pour voter une adresse à la Convention nationale où l'on présente les commissaires « comme des hommes prévenus et séduits » (2).

Les réclamations des autorités locales, civiles et militaires, comme celles des habitants sont de nature à nuire à l'autorité des commissaires; mais elles sont rares. Il faut reconnaître que d'une manière générale, ces délégués de l'assemblée savent faire respecter et leur volonté et leur dignité de représentants du peuple. Ils ne peuvent s'appuyer pourtant pour faire exécuter leurs décisions que sur des administrations locales très décentralisées, sur une force publique aux mains des autorités élues. Mais leur titre, leur caractère, l'indétermination même de leurs pouvoirs leur assurent un immense prestige et une autorité généralement indiscutée, pas toujours pourtant, surtout quand l'institution à ses débuts, n'a pu encore s'imposer à tous.

Ainsi, au lendemain du 10 août, à l'instigation de La Fayette, demeuré fidèle au monarque déchu, le Directoire du département des Ardennes met en état d'arres-

1. Aulard, II, . 388

2. Lettre des commissaires dans le département du Mont Blanc, 31 janvier 1793. Aulard, II, 33.

tation les trois commissaires de l'Assemblée nationale envoyés à Sedan pour expliquer la révolution et recueillir les adhésions au nouveau régime (1).

Il donne pour raison de cet attentat à la souveraineté du peuple que l'Assemblée nationale est une des autorités constituées et n'a point le droit de suspendre le roi constitutionnel, chef de l'Exécutif, qui représente une autre de ces autorités et qu'il ne peut reconnaître comme lois des décrets qu'il n'a pas sanctionnés (2).

Dès que l'Assemblée apprend ces événements, elle prend des mesures sévères contre le Directoire des Ardennes dans sa séance au 17 août (3) :

« L'Assemblée nationale ferme dans ses desseins, résout de maintenir jusqu'à la mort la souveraineté du peuple et de plier toutes les factions sous le joug de la loi, décrète : 1^o que les 14 membres du département des Ardennes qui avaient concouru à cet arrêté, seront sur-le-champ traduits à la barre pour rendre compte de leur conduite, ainsi que le maire de la municipalité de Sedan qui a donné l'ordre de faire arrêter les commissaires; 2^o que ces commissaires seront promptement remis en liberté, sous la responsabilité de la municipalité de Sedan et des corps administratifs; 3^o que trois nouveaux commissaires seront envoyés à l'armée pour faire exécuter le présent décret; ils demeurent autorisés à requérir à cet effet les gardes nationales des départements voisins; ils feront publier les derniers actes du corps législatif et

1. Antonnelli, Kersaint et Pérault.

2. *Journal des Débats et décrets*, t. 11, n^o 326, p. 212.

3. *Ibid*, n^o 326, p. 242.

feront remplacer les administrateurs rebelles à la loi par des citoyens de leur choix.

MM. Isnard, Quinette et Godin sont les trois commissaires que l'assemblée a honorés de cette importante mission; ceux qui ont été arrêtés sont MM. Antonelli, Kersaint et Péraldi. »

A Chartres, le 28 novembre 1792, les commissaires envoyés pour rétablir la libre circulation des grains, arrivent sans escorte comptant sur leur éloquence pour faire cesser les troubles. Entourés par une foule armée, menacés de mort, ils sont contraints de signer un arrêté taxant le prix du blé et autres denrées. Une fois délivrés, ils dénoncent ces agissements à l'Assemblée (1).

Le décret suivant est aussitôt voté :

« La Convention nationale, sur le compte qui lui a été rendu par ses trois commissaires envoyés dans les départements d'Eure-et-Loir, impute la conduite de ses commissaires, qui ont eu la faiblesse de souscrire, plutôt que de mourir, l'acte qui leur a été présenté, portant taxe de grains, denrées et autres objets et déclare cet acte nul et de nul effet (2). »

A Chambéry, en janvier 1793, les commissaires de l'Assemblée envoyés le 29 novembre, voient leurs pouvoirs mis en doute par l'administration locale « sous le risible prétexte qu'ils ne pouvaient transmettre les lois françaises sans annuler les pouvoirs législatif et exécutif ».

1. Mortimer-Ternaux, *Histoire de la Terreur*, 2^e édit. Paris, 1864, t. IV, p. 389.

2. Aulard, t. I, p. 274.

tif inaliénables dans les mêmes mains sous un gouvernement libre (1) ».

Voici enfin un cas dans lequel les commissaires sont obligés de faire appel à la force publique. A Nice, le 9 décembre 1792, le peuple s'était réuni en assemblée primaire pour se donner des magistrats de son choix, quand la foule s'attroupe contre un citoyen accusé d'aristocratie. Celui-ci fuyant devant les clameurs populaires se réfugie dans un corps de garde d'où on le conduit en prison. La populace le réclame à grands cris pour en faire prompt justice. Elle s'arme de haches et tente d'enfoncer les portes. Les commissaires cherchent vainement à calmer l'émeute et doivent requérir la troupe pour disperser les manifestants (2).

Sauf ces rares incidents, les conventionnels en mission parviennent généralement à se faire obéir sans trop de difficultés, tant est grand à l'époque le prestige qui s'attache à leur fonction de député.

Il importe maintenant d'examiner dans les détails, l'exécution des différentes catégories de missions que nous avons distinguées, afin de déterminer comment les commissaires ont interprété le contenu des pouvoirs assez peu précis que leur donnait l'assemblée.

1. Arch. nationale. D. § 1, 25.

2. Lettre des commissaires à Nice à la Convention en date du 10 déc. 1792, Aulard, I, 314.

§ 2. — MISSIONS RELATIVES AU RÉTABLISSEMENT
DE L'ORDRE PUBLIC DANS LES DÉPARTEMENTS

Sous la Législative, abstraction faite des différentes missions envoyées dans Paris même (nos 1, 2, 6, et 7 de notre tableau), la seule mission envoyée à Rouen (n° 9) présente quelque intérêt; encore son rôle se borne-t-il à constater des faits et à enregistrer les mesures prises par les commissaires du Conseil exécutif provisoire (1).

Sous la Convention, onze missions sont relatives à cette question (nos 1, 2, 7, 8, 10, 12, 13, 14, 18, 23, 28) (2). Le 22 septembre à Orléans (n° 1) et à Lyon (n° 2); le 9 octobre à Sens (n° 8); dans la Seine-et-Oise, la Seine-Inférieure, etc. (n° 10) le 30 octobre; dans la Sarthe, etc... le 26 novembre (n° 12), il s'agit de réprimer les troubles dus à l'insuffisance des approvisionnements. La majorité girondine de l'assemblée s'est refusée à supprimer la liberté du commerce des grains et à substituer au principe de la libre circulation le système des greniers publics. Les commissaires envoyés dans les départements ont principalement pour tâche d'obliger les administrations locales à respecter cette politique. Ils usent donc surtout de leur pouvoir de contrôle administratif, et annulent des arrêtés pris par les conseils de district ou les municipalités, établissant taxation des farines. Ils suspendent les magistrats locaux récalcitrants. Mais ils

1. Lettre des commissaires à Rouen à la Législative, 16 sept. 1792, *Archives parl.* t. IV, p. 150 (séance du 19 sept. 1792).

2. Nous ne dirons rien de la mission du 9 oct. (n° 8), qui n'a pas à notre point de vue un intérêt particulier.

ne font pas d'arrêtés d'ordre réglementaire et ne passent pas de marchés pour les approvisionnements.

Le 22 septembre, à l'occasion des troubles qui ont eu lieu à Orléans, la Convention ordonne le renouvellement dans toute la France des corps administratifs municipaux et judiciaires (1).

Cette mesure facilite pour l'avenir la tâche des commissaires qui voient ainsi disparaître des administrateurs peu enclins à leur obéir, parce qu'élus à une époque où les sentiments étaient moins révolutionnaires.

C'est dans ce nouveau cadre que les commissaires du Loir-et-Cher (n° 14, 26 novembre) exécutent leur mission. Ils annulent les « taxes arbitraires » édictées par les corps administratifs. Comme il s'agit surtout de calmer l'effervescence populaire, principale cause de la mauvaise circulation des denrées, effervescence provoquée par des bruits d'accaparement mensongèrement répandus contre certains citoyens (2), les commissaires font appel à l'opinion publique et publient dans leur ressort une proclamation (3). Ils évitent sagement d'ailleurs d'user d'une autre de leurs attributions la réquisition de la force publique pour prévenir les troubles qui pourraient se produire sur les marchés (4).

1. Aulard, I, 61.

2. Voir Mortimer-Ternaux, *op. cit.* t. IV, p. 386, déclarations de Lequinio et de Vitet à la Convention, séance du 29 novembre 1792, attribuant la responsabilité de ces désordres aux commissaires envoyés par la commune de Paris le 3 septembre, voir aussi du même auteur, *loc. cit.*, p. 294.

3. Cette proclamation est datée du 5 décembre 1792. Aulard I, 297, note 1.

4. Lettre du 7 déc. à la Convention. Aulard, I, 298.

Bien entendu, ces commissaires ne négligent pas de se procurer tous les renseignements de nature à éclairer la Convention. Ils font procéder à un recensement général de l'état des subsistances dans leur département (1).

Les commissaires envoyés dans la Sarthe pour le même objet (mission n° 12 de notre tableau) usent des mêmes procédés. Toutefois, ils prennent quelques mesures complémentaires ; telles que celle de requérir des administrateurs du département, la formation d'une gendarmerie nationale. D'autre part, ils ordonnent l'élargissement d'un certain nombre de personnes emprisonnées à la suite des émeutes consécutives à la crise des subsistances. Ils procèdent enfin au licenciement de la garde nationale de la ville du Mans à laquelle on pouvait reprocher de n'avoir opposé aucune résistance aux attroupements armés (2).

A Lyon (mission n° 2), les commissaires reçoivent une tâche légèrement différente qui, ultérieurement, change de caractère et se réfère à des questions d'ordre militaire. Du 22 septembre au 17 novembre ils s'occupent exclusivement du rétablissement du calme troublé par la question des subsistances. Leur mission décidée à la demande du ministre de l'Intérieur va consister d'abord à remédier au chômage ; à cet effet, ils entrent en relations avec les chefs de fabriques et pour se les concilier, appuient une demande de subvention à leur accorder (3).

1. *Ibid.* Aulard, I, 299.

2. Voir lettre de ces commissaires en date du 14 décembre 1792. Aulard, I, 329.

3. Voir une lettre du 24 nov. Aulard, I, 264.

Sur ces entrefaites, ils apprennent que la Convention a décrété d'accusation un commissaire des guerres et un fournisseur de l'armée. Ils s'arrogent la mission de découvrir les fraudes dans les fournitures militaires. La Convention approuve d'ailleurs cette initiative puisque par décret du 20 novembre (1), elle les charge de rechercher les prévaricateurs dans l'armée des Alpes. C'est une nouvelle mission qui se greffe sur la première et dont nous reparlerons avec celles de la catégorie à laquelle elle appartient.

Enfin, voici une mission relative aux subsistances qui n'a guère consisté qu'en renseignements à fournir à la Convention.

Les commissaires envoyés le 30 octobre dans les départements de Seine-et-Oise, etc... font à l'issue de leur mission, le 26 novembre 1792, un rapport au comité d'agriculture (2) où ils indiquent que les causes qui s'opposent à la libre circulation des grains sont : l'action d'agitateurs professionnels, ennemis du peuple, qui proposent pour arrêter les accaparements de taxer le prix des denrées; en outre la profusion des faux assignats, l'ignorance des corps administratifs, enfin le fait que les divers services des vivres, opérant pour le compte

1. Aulard, I, 265, note 1.

2. Ce comité dit « d'agriculture et de Commerce » déjà existant sous la Législative, avait été maintenu par la Convention et réorganisé le 15 octobre 1792.

Procès-verbaux des Comités d'agriculture et de Commerce de la Législative et de la Convention, Gerbaux et Schmidt, t. III, 1^{re} partie. Paris, Imprimerie Nationale, 1908, p. 33-34.

de l'exécutif provoquent par leur concurrence un renchérissement extrême, générateur de la disette.

A la suite de ces précieuses indications, le comité fait préparer par la commission chargée de l'examen des marchés un projet de loi déterminant la manière la plus pratique d'approvisionner les armées de la République.

La Convention une fois saisie, vote une loi interdisant l'exportation des grains (1) et décide que « le pouvoir exécutif rendra compte... s'il ne serait pas possible d'alimenter nos armées qui sont hors du territoire de la République avec des blés achetés à l'étranger (2). »

Les six commissaires envoyés le 30 septembre dans le département du Nord (n° 7) avaient reçu, on s'en souvient, des pouvoirs illimités. Le 7 octobre, la Convention étend leur commission aux départements voisins « pour tout ce qui est nécessaire à l'exécution de leur mission (3). » Celle-ci était motivée par l'agitation provoquée dans la région de Saint-Amand par des volontaires de la grande levée de 1792. Leurs bandes indisciplinées avaient commis de graves excès contre les habitants (4). Les commissaires sont chargés de rétablir l'ordre et subsidiairement de pourvoir aux approvisionnements de l'armée du Nord. En fait, ils se sont surtout occupés de la première partie de leur tâche.

1. Procès-verbal de la Convention, 8 décembre 1792.

2. *Ibid.*, 9 décembre.

3. Aulard, I, 77.

4. Aulard, I, 78. Mortimer-Ternaux, *op. cit.*, prétend que ces commissaires ont été envoyés principalement dans le but d'organiser des secours pour la population de Lille encore assiégée par les autrichiens.

Ils ne commencent guère à user de leurs pouvoirs que pour remplacer des juges de paix ou des officiers municipaux d'opinion peu sûre, à Lille (1) et à Douai (2), et pour destituer à Lille les administrateurs de district qu'ils envoient à 20 lieues de la frontière (3). De même à Arras (4), ils les remplacent provisoirement par de bons citoyens. Nous savons que les commissaires doivent, en principe, respecter la règle de l'élection populaire pour la désignation des administrateurs locaux; c'est pourquoi leurs nominations ne sont que provisoires. A Arras, dans le tribunal de district, ils ne destituent que l'accusateur public, « désirant ne mettre le choix des commissaires à la place de celui du peuple que dans les circonstances où la nécessité en impose la loi pour le salut du pays (5). » Pour réaliser toutes ces mesures d'épuration, ils se divisent en deux sections de trois membres chacune qui agissent l'une à Lille, Arras, etc., l'autre à Douai, Cambrai, etc.

D'autre part, ils demandent à la Convention une indemnité au profit des victimes du siège de Lille levé le 7 octobre (6). La Convention décrète qu'une somme de deux millions sera accordée à la valeureuse cité (7).

Le 26 octobre les commissaires font une proclama-

1. Lettre du 16 oct. Aulard, I, 144 à 148.

2. Lettre du 24 oct. Aulard, I, 190.

3. Lettre du 16 oct. Aulard, I, 144 à 148.

4. Lettre du 22 oct. Aulard, I, 177.

5. Lettre du 22 oct. Aulard, I, 177.

6. Aulard, I, 144 à 148.

7. Mortimer-Ternaux IV, p. 201.

tion pour l'application du décret de la Convention relatif aux émigrés.

Le 1^{er} novembre, sur la motion de Barère, la Convention ordonne leur retour (1). Il semble qu'on ait eu des soupçons sur leur conduite. Aussi leur lettre du 7 novembre, est-elle une éloquente protestation. Ils y affirment leur civisme et la pureté de leurs principes (2).

Le 23 novembre, ils destituent encore un commissaire de guerre (3) et rentrent à Paris, en décembre 1792.

Quant aux commissaires envoyés le 22 décembre, dans le Bas-Rhin, la Meurthe et la Moselle, nous avons déjà parlé de leur conflit tant avec les commissaires à l'armée du Rhin, qu'avec le général Custine et le Conseil exécutif provisoire, et des circonstances qui les firent rappeler le 17 mars 1793. Au cours d'une absence qui dura en fait près de trois mois, ils remplissent avec zèle l'objet de leur mission : le rétablissement de l'ordre public et l'épuration des administrations locales. Ils prennent à cet effet un grand nombre de mesures ; le 21 janvier, ils dénoncent à la Convention la modérantisme des avoués dans le Bas-Rhin (4). L'assemblée décrète que ces officiers ministériels devront se procurer un certificat de civisme auprès du conseil général de leur résidence (5).

De plus, elle étend les pouvoirs de ses commissaires et décide qu'ils auront qualité pour remplacer provisoirement les fonctionnaires destitués par eux.

1. Aulard, I, 230, note 1.

2. Aulard, I, 229-230.

3. Lettre du 23 nov. Aulard, I, 263.

4. Aulard, I, 502.

5. *Ibid.*, p. 503.

Forts des nouveaux droits qui leur sont ainsi conférés, les commissaires destituent puis remplacent les officiers municipaux de Strasbourg et l'Assemblée confirme leur arrêté le 23 janvier (1). Enhardis par ce succès, ils suspendent et remplacent plusieurs fonctionnaires de Strasbourg, notamment le commissaire du pouvoir exécutif, près le tribunal du district (2), l'accusateur public et le receveur des droits d'enregistrement (3). Cette dernière mesure, soulève une protestation des régisseurs nationaux de l'enregistrement qui réclament le droit de choisir eux-mêmes le successeur, en vertu de la loi du 29 mai 1791.

Le Conseil exécutif provisoire saisi de la question en discute dans sa séance du 24 février 1793. Il observe :

« Que les pouvoirs donnés aux commissaires les dispensent peut-être de suivre les règles que les régisseurs seraient tenus de suivre; considérant cependant que la perception des droits et le soin des deniers ne peuvent souffrir de remplacements faits sans égard à la loi, le conseil arrête que le ministre des contributions publiques rendra compte à la Convention nationale des réclamations des régisseurs nationaux, en fixant l'état de la question relative au remplacement, et qu'il déférera le tout à la sagesse de la Convention (4). »

1. Aulard, II, p. 7.

2. Ne pas confondre avec les commissaires envoyés en mission par le conseil exécutif provisoire. Ces fonctionnaires sont en effet les successeurs des « commissaires du roi » institués par arrêté du 15 septembre 1792 du conseil exécutif. Voir Aulard, I, 13, 14.

3. Aulard, II, p. 71.

4. Aulard, II, 191.

Par ailleurs, pour rétablir l'ordre public, ils sont amenés à s'occuper de la circulation des assignats (1), des intérêts du commerce de l'orfèvrerie à Strasbourg gêné par la loi du 15 septembre 1792 interdisant toute exportation des matières d'or et d'argent (2).

Restés jusque-là dans leurs attributions, ils empiètent bientôt sur le domaine de leurs collègues à l'armée du Rhin, et prennent diverses dispositions relatives à la défense nationale. D'abord les mesures dont nous avons parlé, qui occasionnent un conflit avec lesdits collègues; puis ils vont jusqu'à remplacer un lieutenant-colonel nommé par le conseil exécutif provisoire à la demande des officiers de son régiment (3); enfin le 12 février, ils écrivent qu'ils s'occupent activement des approvisionnements de l'armée; leur arrêté du 11 février édicte la réquisition de tous les chevaux.

La mission envoyée à Lyon le 25 février (4) avait été proposée par le comité de sûreté générale et avait pour but de rétablir dans cette ville l'ordre troublé par un violent mouvement contre révolutionnaire. Les opérations des commissaires s'étendent du 2 mars au milieu du mois d'avril 93. A partir du 9 mars, quatre des représentants de la grande mission envoyée à cette date pour la levée de 300.000 hommes viennent également s'établir à Lyon. Ce sont les députés Reverchon, Pressavin, Amaret et Merlin.

1. Lettre du 8 février. Aulard, II, 76.

2. Lettre du 22 février. Aulard, II, 176.

3. Lettre du 8 février. Aulard, II, 76.

4. Nous ne parlerons pas de la mission envoyée en Corse dont les opérations ne commencent guère avant avril 1793.

Les premiers commissaires n'en poursuivent pas moins leurs opérations. Ils se plaignent à la Convention dans une lettre du 17 mars du ton de la presse locale sans oser prendre toutefois de mesures coercitives contre elle. Mais ils suspendent de ses fonctions et font mettre en état d'arrestation le procureur syndic de la Commune (1), et établissent dans la ville un comité de salut public composé de membres des diverses administrations désignés par eux (2). Une lettre du 11 avril (3), montre qu'ils s'immiscent aussi dans des questions d'ordre militaire puisqu'ils transmettent au comité de salut public des dépêches qui étaient adressées par Kellermann commandant de l'armée des Alpes au ministre de la Guerre et qu'ils ont interceptées.

§ 3. — MISSIONS RELATIVES A L'ORGANISATION
DE LA DÉFENSE NATIONALE A L'INTÉRIEUR

Les Commissaires de la Législative envoyés à Rochefort le 26 août (n° 4); ceux chargés de la levée de trente mille hommes dans seize départements le 29 août (n° 5); ceux dirigés sur Moulins et Saint-Etienne le 10 septembre (n° 8), dans la Haute-Loire, etc... le 19 septembre (n° 12) d'une part; puis les commissaires de la Convention à Lyon (n° 2), à Bayonne (n° 3) et Perpignan (n° 4), le 23 septembre; dans le Doubs le 9 octobre (n° 9); dans les ports (nos 19 et 20) le 22 janvier; dans les places

1. Aulard II, 385-387.

2. Aulard, II, 205.

3. Aulard, III, 202-203.

fortes du Nord, etc... (nos 24-25), ont pour tâche d'organiser la Défense Nationale à l'intérieur, en veillant au recrutement des hommes, à la confection et au rassemblement du matériel nécessaire aux armées.

A la séance de la Législative du 5 septembre, Gossuin secrétaire, donne lecture d'une lettre des citoyens Ruamps et Niou commissaires à Rochefort, qui rendent compte de leur mission. Ils annoncent qu'ils envoient à Paris par Rouen, sous l'escorte d'une compagnie de canonniers marins dont la valeur égale l'expérience, 38 pièces de fonte de 18 et 13 de 8; 4 pièces longues de 16; 4 mortiers de 8 pouces; 2 de 8 pouces 3 lignes; 43 mortiers ou caronades du calibre de 36; un mortier obusier de 6 pouces, 6 lignes; 30 pièces de canon de fer du calibre de 8; 2.000 fusils, 250 pistolets, 300 haches d'armes, 300 piques, avec les bombes, boulets, affûts et ustensiles nécessaires.

Ils donnent des éloges aux corps administratifs et à l'ordonnateur du port de Rochefort, qui seconde parfaitement leurs opérations.

Les citoyens, sur leur passage, ont montré la plus grande déférence pour les représentants du peuple : « on veut uniquement le règne de la liberté et de l'égalité (1). » Ces mêmes commissaires écrivent quelques jours plus tard (2).

« Nos opérations sont enfin terminées. Notre première équipe composée de 37 charrettes, arrive aujourd'hui

1. *Arch. Parl.*, 49, 360.

2. La lettre datée de Rochefort 5 septembre, est lue à la séance du 10 à la Convention. *Ibid.*, 49-52.

à Maujé, sous bonne et sûre garde. La seconde de 40 charrettes part aujourd'hui de Rochefort et va coucher à la Rochelle. Elle est escortée par 28 canonniers marins de la garde nationale de cette ville et l'une et l'autre sont précédées de 2 pièces de campagne chargées à mitraille à tout événement. La troisième sera de 14 à 15 charrettes et comme les objets, à 1.600 fusils près, ne sont autre chose que des boulets et des affûts, nous avons pensé qu'un brigadier de la gendarmerie de la marine à qui nous avons donné pouvoir de requérir la force publique au besoin, suffirait pour cette escorte.

Les 2 navires chargés de canons de fer, boulets, etc..., sont sortis de la rivière hier soir. Ils mettent à la voile aujourd'hui pour Rouen, et nous nous flattons que le tout arrivera sous peu et à bon port à Paris... »

Les six commissaires envoyés le 29 août (n° 5) dans les seize départements voisins de Paris pour organiser une levée de 30.000 hommes et exciter le zèle des citoyens à marcher à la défense de la patrie, divisent entre eux la tâche au point de vue territorial (1), puis se mettent à l'œuvre, rassemblant dans les villes les corps administratifs et la garde nationale, leur lisant les décrets de l'assemblée relatifs à la levée; puis les haranguent. Ils réunissent également les citoyens dans leurs assemblées primaires et échauffent leur patriotisme. La mesure est d'autant plus nécessaire que ce sont en effet les communes qui pourvoient elles-mêmes au recrutement et à

1. *Arch. Parl.*, 49, 243.

la formation des bataillons (1). Les députés en mission respectent sur ce point la décentralisation (2) et agissent

1. Voir Buchez et Roux, vol. 18, p. 19; Chuquet, *op. cit.*, t. III, p. 62.

2. Extrait du procès-verbal du conseil du département de l'Oise. Séance du jeudi 30 août 1792 l'an IV de la liberté et de l'égalité, 6 heures du soir.

« Le Conseil du département de l'Oise, étant assemblé, se sont présentés MM. Jean Debry, et Merlin, membres et commissaires de l'Assemblée nationale, et M. Legendre commissaire du conseil exécutif provisoire, lesquels, après avoir justifié de leurs pouvoirs, ont dit que, dans un moment où de nombreuses armées attaquaient nos frontières, le corps législatif et le conseil exécutif attendaient de tous les Français les plus grands efforts pour défendre la liberté et l'égalité que le patriotisme connu des citoyens du département de l'Oise était un sûr garant du zèle avec lequel ils se porteront à la défense de la patrie en danger, et qu'ils requéraient le conseil de prendre toutes les mesures que le civisme et les ressources des habitants rendaient possibles.

« Le Conseil du département, par l'organe de son président, a assuré MM. les commissaires que ses citoyens s'empresseraient de fournir à la patrie tous les secours qu'ils pourraient lui donner, et qu'aucun sacrifice ne serait épargné.

« Que le conseil s'occuperait sans relâche des moyens d'accélérer ces secours et de les rendre plus efficaces en dirigeant l'emploi.

« MM. les commissaires ont ajouté qu'il était nécessaire qu'une foule de défenseurs se portassent sur les frontières; qu'il était urgent surtout de s'assurer de grand nombre de chevaux, voitures et conducteurs; qu'à cet égard, ils s'en rapportaient aux mesures que pourrait prendre le conseil du département, qui connaissait les ressources du pays.

« MM. les commissaires s'étant retirés;

« Le Conseil du département délibérant sur les moyens qu'il est possible d'employer pour venir efficacement au secours de la patrie.

« Le substitut du procureur général syndic entendu, arrête :

« 1^o Que dimanche prochain, 2 septembre, le danger très imminent de la patrie sera proclamé dans toutes les communes

de concert avec les commissaires du conseil exécutif provisoire (1).

Les commissaires envoyés par la Convention à Lyon, le 22 septembre, pour rétablir l'ordre prennent l'initiative, le 17 novembre, de rechercher les fraudes dans les fournitures militaires. Ils procèdent à une enquête dans le magasin militaire de Lyon. Ils se font, à cet effet, assister par des experts qu'ils ont demandés aux corps administratifs de désigner. A la suite de cette inspection, ils suspendent un commissaire des guerres et un ordonnateur. Ils les remplacent par deux autres fonctionnaires de la même catégorie qu'ils trouvent à Lyon, et demandent à la Convention d'aller inspecter un autre dépôt à Montpellier (2). Entre temps, ils ont à réprimer la rébellion d'un bataillon de volontaires et requièrent à cette occasion des corps municipaux le rassemblement de la garde nationale. Le bataillon est, sur leur ordre, expédié à Besançon (3). Le comité d'examen des marchés (4) est saisi par leur soin des abus qui se produisent dans l'hôpital militaire de la ville.

Les commissaires à Lyon font encore arrêter un garde magasin qui vend des fourrages de l'armée et ils requiè-

du département, et tous les citoyens invités à s'inscrire pour voler à sa défense;

« 2^o Que les conseils de district répartiront dans les vingt-quatre heures, entre les municipalités de leur ressort, le nombre de chevaux, voitures et conducteurs, conformément à l'état de répartition ci-après...

1. *Archives parlementaires*, 49, 166.

2. Aulard, I, 243,

3. Aulard, I, 267.

4. Créée par la Convention le 20 novembre. Aulard, I, 266.

rent l'accusateur public de le poursuivre et de faire emprisonner son complice (1).

Ayant reçu de la Convention le 20 novembre, la mission d'inspecter les magasins de l'armée des Alpes (2), ils nomment encore avant de quitter Lyon, deux vérificateurs de la comptabilité de l'entrepreneur des convois militaires (3).

A Montpellier, ils font payer un acompte à un fournisseur malgré l'ordre contraire d'un payeur général (4). Ils procèdent, d'autre part comme à Lyon, pour l'inspection du magasin militaire : les corps administratifs désignent deux experts choisis parmi leurs membres qui vérifient les fournitures, en présence du commissaire des guerres et des fournitures sous la présidence des représentants. A la suite de cette inspection, ils suspendent le commissaire des guerres, le consignent à Montpellier, en attendant que son sort soit réglé par la Convention, ou par le ministre de la guerre et le remplacent par un commissaire ordonnateur assisté de trois commissaires nommés par lui, dans les corps administratifs.

Remplissant d'autre part, leur office d'agents de renseignements en toutes matières, ils signalent occasionnellement à la Convention la pénurie de petite monnaie (5).

Voici maintenant une mission particulièrement inté-

1. Aulard, I, 291.

2. Décret du 20 novembre. Aulard, I, 243.

3. Aulard, I, 291. Lettre du 4 décembre.

4. Aulard, I, 293.

5. Aulard, I, 312. Lettre du 10 déc. 1792.

ressante, parce qu'elle provoque un conflit entre la Convention et ses commissaires; l'Assemblée considérant en effet à un moment donné, que ses envoyés ont dépassé leurs pouvoirs et rendant en conséquence le décret du 15 novembre, qui interdit aux commissaires d'ordonner aucune dépense publique ni de faire délivrer aucun mandat sur les caisses nationales. C'est la mission décrétée le 23 septembre pour organiser une armée sur la frontière d'Espagne.

Elle comprend deux sections, dirigées l'une sur Perpignan, l'autre sur Bayonne. Cette dernière compte parmi ses membres Lazare Carnot et va faire preuve d'une grande activité.

Carnot et ses collègues ont en effet une tâche considérable à accomplir, qui ressort de la lecture du plan qu'ils en dressent le 7 octobre 1792 à Bordeaux (1).

« 1^o Il sera organisé sur les frontières d'Espagne, depuis Perpignan jusqu'à Bayonne, une armée de 40.000 hommes, dont la première moitié à peu près sera mise sur pied sans délai et dont la seconde demeurera en réquisition permanente, toujours prête à se réunir, de manière que la première seule puisse suffire, si l'on veut rester sur la défensive, et que les deux ensemble puissent faire l'invasion du pays ennemi, si l'on veut agir offensivement;

« 2^o Les places de guerre seront mises dans l'état le plus respectable de défense et demeureront constam-

1. Correspondance générale de Carnot, par Charavay, t. I, p. 186. Paris, Imp. nationale.

ment munies de tout ce qui est nécessaire pour rendre cette défense parfaite;

« 3^o Il sera établi sur ces mêmes frontières une artillerie matérielle, des munitions de guerre et des magasins de toute espèce pour une armée de 40.000 hommes. Ces magasins, une fois établis, devront être précieusement conservés pour les guerres possibles à venir, de manière qu'en cas de pareil événement il n'y ait plus que des hommes à faire mouvoir et qu'on ne se trouve plus réduit à la nécessité de recourir dans l'occasion à une multitude de ces expédients précipités et ruineux qu'entraîne le défaut de magasins établis de longue main pendant la paix. »

Pour remplir ce programme, ils vont se trouver en rapport constant avec les autorités militaires locales, notamment le commissaire du conseil exécutif provisoire envoyé par le ministre de la Guerre dans la même région et pour le même but, Lacuée adjudant général de l'armée des Pyrénées (1), ainsi que le lieutenant général Choderlos de Laclos, chef d'état-major de cette armée.

Ils agissent en maîtres à l'égard des autorités civiles et militaires et procèdent par voie de réquisition :

Réquisitions aux corps administratifs des départements voisins de la frontière d'Espagne, pour qu'ils procèdent aux levées, habillement et équipement des bataillons destinés à la défense de la frontière (2).

1. L'armée des Pyrénées avait été créée par arrêté du 1^{er} oct. 1792 et confiée au ministre de la Guerre démissionnaire le lieutenant général Servan. Celui-ci ne devait rejoindre son poste que le 18 décembre 1792.

2. Charavay, I, 187.

Réquisitions à l'adjudant général Lacuée pour modifier l'emplacement des différents corps de troupe de l'armée des Pyrénées (1).

Réquisition au ministre de la Guerre, pour réclamer 4 millions de livres sur les 28 alloués par la Convention pour la formation des bataillons de volontaires (2).

Passation de marchés pour la fourniture d'effets d'habillement, de campement, de couchage, de métaux nécessaires à la fonte des canons; achats de blé et de fourrages par les régisseurs des vivres à Bayonne (3).

Ils décident en outre de faire payer aux soldats cantonnés dans les diverses localités de la frontière une haute paye de deux sols par jour (4). La Convention suspend le 15 novembre ce dernier arrêté des commissaires et rend, de plus un décret leur interdisant d'ordonner aucune dépense. Du même coup les pouvoirs de Carnot et de ses collègues sont considérablement diminués et ils ne peuvent plus faciliter à Lacuée la tâche qu'ils poursuivaient de concert. Ils interprètent d'ailleurs cette mesure de la Convention comme un blâme de leur conduite et annoncent leur retour (5).

Quelques jours plus tard, le Comité de correspondance de la Convention leur répond en ces termes (6) :

1. *Ibid.*, I, 205.

2. Charavay, 208.

3. *Ibid.*, 214.

4. *Ibid.*, 215.

5. Charavay, *op. cit.*, 266, lettre du 22 novembre des commissaires à la Convention.

6. Lettre du 29 novembre. Registre du comité de correspondance *Arch. nat.* DX, 4, 48, n° 98.

« Nous avons reçu, chers collègues votre lettre datée de Toulouse, le 22 octobre, avec les pièces justificatives. Nous nous sommes empressés d'en assurer le renvoi aux comités de la guerre et des finances réunis.

« Nous ne croyons pas que le décret pris à l'occasion de votre arrêté du 20 octobre soit une critique indirecte de vos opérations. La Convention s'occupe d'ailleurs des moyens de défense pour les frontières, elle aura sans doute égard aux renseignements que vous lui faites passer.

« Soyez, persuadés de notre empressement à mettre sous les yeux de la Convention et de ses comités les résultats de votre mission et à vous accuser la réception des lettres que vous pourriez écrire... »

L'assemblée n'entend pas leur donner une simple satisfaction de forme; car elle décide le 22 décembre que toutes les dépenses ordonnées par ses commissaires à la frontière des Pyrénées antérieurement au décret du 15 novembre seront acquittées (1).

Néanmoins, à partir du 22 novembre, l'œuvre de Carnot et de ses collègues est singulièrement réduite par le décret précité. Lacuée n'est pas le dernier à le déplorer, ainsi qu'il ressort de cette lettre qu'il écrit au ministre de la Guerre Pache, le 22 novembre (2).

« Vous serez sans doute aussi peiné que je le suis de la résolution qu'ont prise les commissaires de la Convention nationale de ne point aller jusqu'à Perpignan avant

1. Charavay, 266.

2. *Archives de la guerre*. Correspondance avec l'armée de Pyrénées, Lacuée à Pache, 22 novembre 1792.

d'avoir reçu de nouveaux ordres de la Convention. Ils ont fait tant de sages opérations, ils ont tellement donné d'activité à la machine qu'ils ont créée, que nous aurions pu espérer avoir avant trois mois une armée organisée. Je sens bien qu'il aurait pu y avoir quelques doubles emplois, mais on ne peut guère pécher, en ce genre, dans un pays où sous le rapport militaire tout est à créer. Il en aurait sans doute coûté quelque argent de plus à la nation, mais doit-on pousser le calcul à l'extrême lorsqu'on veut conquérir et conserver la liberté? Il y a trois jours, j'aurais parié que l'armée des Pyrénées serait la mieux en état de faire la guerre, quant au matériel. Aujourd'hui, je ne puis soutenir la même opinion.

« Vous n'êtes pas vous, citoyen, investi de toute l'autorité nécessaire; votre attention est nécessairement absorbée par d'autres intérêts, et, ce qui est bien plus important, vous ne voyez pas par vos yeux et vous êtes très loin. Eux pouvaient tout, ils faisaient de cette armée leur affaire principale; ils voyaient tout et décidaient à propos, car ils voyaient et connaissaient les localités. Je vous engage donc citoyen ministre, au nom du bien public que vous aimez, de faire vos efforts afin que la Convention déclare par un décret qu'elle n'a point entendu comprendre les commissaires de l'armée des Pyrénées dans la prohibition qu'elle a fait de tirer des ordonnances ou plutôt d'ordonner des dépenses; cette exception me paraît d'autant plus naturelle que ces citoyens sont venus non pour inspecter mais pour créer.

« J'espère, citoyen ministre, que vous verrez dans ma

prière le désir que j'ai comme Français de pouvoir obliger l'Espagne à se décider à reconnaître notre indépendance et à nous faire jouir des droits que les anciens traités nous assuraient. »

Le ministre de la Guerre lui répond (1) :

« Je m'efforcerai, citoyen, de subvenir aux moyens que vous pensiez propres à former promptement l'armée du Midi, et dont vous regrettez la suspension momentanée. Entrez dans de grands détails avec moi, et je seconderai les vues du général Servan, en vous mettant à portée d'exécuter ses ordres.

« Je ne puis écrire à la Convention pour l'engager à modifier le décret qu'elle a rendu sur les commissaires qu'elle a chargée de ses pouvoirs. »

Cette lettre du ministre n'est pas faite pour lui concilier la faveur des commissaires à Bayonne qui commencent à se plaindre de ce que Pache ne parvient pas à fournir aux troupes ce qui leur est nécessaire (2). Nous verrons que des réclamations analogues sont adressées

1. Pache à Lacuée, 28 novembre 1792, *Archives de la guerre*.

2. Carnot au comité de correspondance de la Convention. Toulouse le 4 déc. 1792, *Archives de la guerre*.

« Je vous envoie, chers collègues, diverses pièces qui prouvent évidemment ou la malveillance du ministre de la Guerre, ou son impéritie absolue ou enfin qu'on ne veut point d'armée des Pyrénées. Je pourrais vous en envoyer beaucoup d'autres qui prouvent ou son ignorance ou son mépris profond pour les lois dont l'exécution lui est confiée, je me borne, quant à présent, à vous faire part de celles qui mettent à couvert la responsabilité morale des commissaires de la Convention et je lui annonce cet envoi. »

Le commissaire de la Convention nationale aux frontières des Pyrénées, L. Carnot.

à l'assemblée par d'autres commissaires envoyés dans d'autres armées. Nos troupes se trouvent en effet à ce moment fort dépourvues et parce que l'administration de la guerre se trouve débordée par l'ampleur insoupçonnée des effectifs et des opérations et par suite du système hardi mais inopportun de centralisation des achats inauguré le 6 novembre par le ministre de la Guerre, système tendant à enlever dans un but d'économie toute initiative pour conclure les marchés soit aux commissaires de la Convention, soit à l'administration militaire. Nous aurons occasion de constater à l'armée de Belgique les mauvais résultats de cet effort louable mais malheureux de Pache et d'indiquer comment les commissaires envoyés près de Dumouriez parviennent à faire renoncer à ces errements.

De Toulouse, Lacuée adresse de son côté d'instantes réclamations au ministre de la Guerre (1).

« La suspension du droit qu'avaient les commissaires d'ordonner des paiements, le besoin de ratification pour tous les marchés des commissaires des guerres, tout cela et mille autres petites observations dont je vous évite l'ennuyeuse énumération me prouvent que votre intention n'est point que cette armée puisse agir et cependant vous ordonnez qu'elle soit préparée de manière qu'elle puisse agir.

« Pressés d'un côté par vos lettres, de l'autre retenus par le manque d'ordres et de fonds, notre position est véritablement pénible : si la Convention vient à déclarer

1. Lacuée à Pache, 4 décembre 1792, *Archives de la guerre*.

la guerre, vos lettres vous justifieront et nous serons ici taxés d'impéritie, peut-être de mauvaise volonté, peut-être de scélératesse. »

Dans un Conseil de guerre tenu par le général Servan, quand il prend effectivement le commandement de l'armée des Pyrénées, Lacuée renouvelle ses précédentes critiques contre le décret du 15 novembre (1).

« Après avoir ainsi exposé la situation actuelle de l'armée des Pyrénées il a parlé de ses besoins, du nombre de troupes qu'il faudrait, des fonds et approvisionnements de toute espèce qui leur seraient nécessaires; il a attribué au décret du 15 novembre, qui a mis des obstacles au zèle des commissaires de la Convention nationale, le dénument dans lequel l'armée se trouve. »

Carnot et ses collègues rentrent à Paris au début de janvier 1793 (2). Avant d'examiner sommairement le rapport qu'ils font de leurs opérations à la séance de la Convention du 29 janvier (3), il nous reste à parler de deux autres mesures importantes prises par eux.

Partisans convaincus au point de vue économique de la doctrine mercantiliste, ils prennent en novembre un arrêté pour prohiber l'exportation des bestiaux vers l'Espagne. En le faisant, ils ont incontestablement accompli un acte à portée législative qui normalement aurait dû être fait par la Convention. Ils se sont comportés en législateurs. Cette mesure provoque des critiques du

1. *Arch. de la guerre*. Armée des Pyrénées.

2. Charavay, 321.

3. *Ibid.*, 323, note 1.

ministre de l'Intérieur qui écrit le 19 novembre au président de l'assemblée. (1).

« La Convention nationale se rappelle que les commissaires à l'armée des Pyrénées ont provisoirement prohibé la sortie des bestiaux pour l'Espagne. D'après cette décision, le département de l'Ariège a pris le 29 novembre, un arrêté qui y est conforme. Il représente aujourd'hui que cette mesure nuit aux intérêts de la République. Les moutons et les mulets, observe-t-il, sont surtout des objets de commerce qui attirent le plus de numéraire en France. D'un autre côté, nos manufactures ont besoin de laines d'Espagne. Si les Français rompent leurs liaisons commerciales avec cette puissance, il en résultera une réciprocité de sa part, ses laines seront portées chez les Anglais et nos manufactures ne fabriquant plus que de gros draps, parce qu'elles n'auront plus de laines fines, tomberont infailliblement en ruine et tout le commerce d'étoffes se tournera à notre préjudice du côté de l'Angleterre. Il pense donc que pour prévenir cet inconvénient, il importe de rétablir entièrement nos rapports de négoce avec l'Espagne.

« Je crois devoir soumettre à la Convention nationale ces observations sur lesquelles je la supplie de fixer son attention. »

Ayant eu connaissance de cette lettre de Roland, les commissaires écrivent le 23 novembre aux administrateurs du département de l'Ariège :

« Nous sommes informés que par une délibération vous avez prohibé l'exportation des moutons en Es-

1. *Arch. nat.*, F. 7, 440, 1.

pagne. Nous pensons que vous avez fondé l'esprit de votre décision sur un arrêté inséré dans l'un des bulletins de la Convention nationale, et où la prohibition paraît s'étendre sur tous les animaux vivants. Nous nous empressons de vous prévenir qu'il y a eu erreur à cet égard de la part du rédacteur de ce journal, et que véritablement par notre réquisition il n'y a que les bœufs dont la sortie de la République se trouve arrêtée.

« Nous sommes convaincus, citoyens, que vous êtes trop attachés aux vrais principes et au bon ordre pour ne pas annuler la décision que vous avez cru devoir prendre relativement aux moutons et que vous laisserez aux lois existantes un libre cours, jusqu'à ce que sur cet objet la Convention nationale ait pris dans sa sagesse les mesures que les circonstances exigent (1). »

D'autre part, le 25 décembre 1792, les commissaires prennent une deuxième mesure de grande importance en rendant un arrêté qui constitue un véritable jugement sur une question de contentieux administratif (2).

« Vu : 1^o le décret du 17 juillet 1790, qui autorise seulement la réunion des trois municipalités de Ribérac, Saint-Martial et Saint-Martin, sans qu'il soit parlé de la commune de Faye.

« 2^o L'arrêté du Directoire du département du 18 novembre suivant;

3^o Le procès-verbal de la réélection des officiers municipaux de Faye, en date du 28 novembre dernier.

« Considérant pour la municipalité de Faye, ainsi

1. Charavay, *op. cit.*, 273, 274.

2. *Arch. nat.* A. F. II, 96.

que toutes celles de la République, existe par une loi formelle, dont il suit évidemment qu'elle n'a pu être détruite ou réunie à une autre qu'en vertu d'une nouvelle loi dérogeant à la première, que le décret du 17 juillet 1790 ne parlant que de Saint-Martin et de Saint-Martial, l'administration du département qui existait alors s'est permis, en y ajoutant la paroisse de Faye, un acte arbitraire, dont les conséquences seraient extrêmement dangereuses et qu'il est important d'arrêter.

« Considérant que tout acte d'administration qui va au delà de la loi ou qui y déroge est vicieux et nul, enfin qu'il importe de percevoir les contributions publiques et de faire cesser les troubles qui agitent la paroisse de Faye et celle de Ribérac.

« Nous, commissaires susdits, en vertu des pouvoirs qui nous ont été délégués par les décrets de la Convention en date des 23 et 24 septembre derniers, ordonnons que la municipalité de Faye sera, en vertu de la loi et jusqu'à ce qu'il y en ait une nouvelle, provisoirement maintenue dans l'exercice de ses droits et de ses fonctions, qu'en conséquence les corps administratifs et autorités constituées dans le département de la Dordogne lui reconnaîtront ce caractère, soit par la transmission des lois, soit par la confection des rôles ou autres actes publics d'administration ou de police.

« Ordonnons en outre qu'il sera fait trois expéditions du présent arrêté, dont l'une sera envoyée à la Convention nationale, une seconde au directoire du département de la Dordogne, et la troisième à la municipalité de Faye.

« A Libourne, ce 25 décembre 1792.

« L. CARNOT, GARREAU, F. LAMARQUE. »

Il est enfin intéressant de voir le rôle joué par nos commissaires à Bayonne au point de vue diplomatique. S'étant mis en relation avec le citoyen Bourgoing, ministre plénipotentiaire de France en Espagne, ils lui écrivent le 19 octobre (1) que la France désire la paix avec l'Espagne.

« Tel est le vœu de la nation française et tels seront les principes qui guideront invariablement les commissaires de la Convention nationale dans le département des Pyrénées; telles seront aussi sans doute les instructions que vous recevrez du conseil exécutif. C'est d'après cela, citoyen, que vous devez vous-même régler votre conduite. Nous espérons beaucoup de votre intelligence, de votre sagesse, de votre fraternité, et nous recevrons avec reconnaissance les renseignements que vous croirez devoir nous donner sur les dispositions de la cour d'Espagne, ainsi que sur les préparatifs militaires. »

Comme l'on voit, les représentants respectent sur ce point la séparation des pouvoirs. Ils n'empiètent pas sur le domaine des relations extérieures qui est resté réservé au conseil exécutif provisoire, et dans lequel ce dernier conserve une certaine indépendance. C'est la dernière prérogative de l'Exécutif, pour laquelle il n'est pas devenu tout à fait un pouvoir subordonné. Après l'établissement du comité de Défense générale, surtout avec le comité de Salut Public, ce dernier retranchement séparant l'Exécutif de l'assemblée sera renversé.

Dans leur rapport, Carnot et ses collègues retracent

1. *Archives des Affaires étrangères*, Espagne, 634, n° 17.

les diverses étapes de leurs opérations et présentent un tableau d'ensemble de la situation politique, administrative, financière et économique des départements du sud-ouest (1).

La mission envoyée le 9 octobre dans le Doubs (n° 9), pour y visiter la frontière se borne à informer la Convention des préparatifs de défense qu'elle constate, mais n'accomplit presque aucun acte, si ce n'est la suspension d'un officier aristocrate (2).

Les commissaires nommés le 22 janvier 1793 pour organiser la défense des côtes (n° 19 de notre tableau), écrivent le 9 février pour connaître les mesures décidées par le comité de Défense générale et le conseil exécutif relativement aux régions qu'ils doivent inspecter (3). Le lendemain, ils déclarent qu'ils ont dû établir des dérogations à la loi du 25 janvier 1793 (4) en dispensant les ouvriers des arsenaux du service dans la garde nationale (5). Puis ils adressent non à la Convention, mais au comité de Défense générale, les renseignements recueillis par eux sur l'état des arsenaux, pour lesquels ils craignent une trop grande publicité (6). En mars, ils réunissent à Toulon, un conseil de guerre pour dresser le plan des

1. Voir ce rapport dans Charavay, I, 323 à 348.

2. Aulard, I, 195.

3. Lettre des commissaires aux côtes de la Méditerranée. *Archives nationales*, D. § 1, 3, 1.

4. Voir le texte de cette loi. Procès-verbal de la Convention t. V, p. 405-422.

5. Lettre de Toulon du 10 février. *Arch. Nat.*, § 1, 31.

6. Aulard, II, 104.

opérations maritimes. Ils écrivent à ce propos au comité de Défense générale, le 9 mars (1) :

« Nous avons pensé que les circonstances exigeaient une mesure prompte et sagement combinée. Le Conseil exécutif étant trop loin du centre d'action pour diriger les mouvements avec la célérité que notre position actuelle commande impérieusement, jaloux de nous entourer de toutes les lumières des différents chefs d'administration, nous avons convoqué un conseil général dans lequel on a traité, avec toute la méthode et la réflexion que comportent de si grands intérêts, la question sur (*sic*) la destination la plus utile des forces navales maintenant disponibles dans ce port. »

Les commissaires envoyés à Lorient annoncent le 11 février qu'ils font usage de leurs pouvoirs pour destituer un juge de paix et un greffier (2). Voici un passage de leur lettre à la Convention, en date du 9 mars (3) qui donne une idée de leurs opérations :

« Après avoir pourvu aux subsistances du département, à la sûreté de la place, des forts, des bateaux et des côtes, après avoir rétabli l'activité parmi les ouvriers de l'arsenal, hâté l'armement et l'expédition des vaisseaux, après avoir réformé des abus en différentes parties du service, nous venons de nous concerter avec les généraux de terre et de mer et les autorités constituées pour aviser aux moyens de maintenir ici l'ordre, la tranquillité et l'ardeur; tout nous promet le succès de nos

1. Aulard, II, 323, lettre du 9 mars 1793.

2. Aulard, II, 115.

3. Arch. nat. D. § 1, 31.

mesures et, si la Convention nationale daigne y applaudir, nous trouverons la plus honorable récompense de nos travaux. »

Quant aux missions envoyées le 5 février, dans les places fortes du nord, de l'est et du centre (nos 24, 25, 26) elles se confondent bientôt avec celles précédemment expédiées aux armées du Nord et du Rhin (1).

§ 4. — MISSIONS AUX ARMÉES

Nous avons à examiner ici trois missions de la Législative : 10 août aux quatre armées (n° 1), 20 août à l'armée de Lückner (n° 3), 5 septembre au camp de Châlons (n° 7 *bis*) et cinq missions de la Convention ; 24 septembre à Châlons (n° 5), 24 septembre à l'armée de Montesquiou (n° 6), 18 novembre à l'armée d'Italie (n° 11), 30 novembre à l'armée de Belgique (n° 16), 18 décembre à l'armée du Rhin (n° 17).

Les missions de cette catégorie ont surtout un caractère politique ; nous devons néanmoins indiquer quel rôle y ont joué les représentants qui en sont chargés.

Les commissaires nommés par décret du 10 août pour s'assurer du loyalisme des chefs et des troupes à l'égard du nouveau régime sont pour l'armée du Rhin, commandée par Biron : Carnot, Coustard, Prieur de la Côte-d'Or. Ritter leur est adjoint.

Pour l'armée du Centre commandée par Lückner : Kersaint, Antonelli, Péraldi.

1. Aulard, II, 62.

Pour l'armée du Nord, commandée par La Fayette, Delmas, Bellegarde, Dubois, Duboy.

Pour l'armée du Midi, commandée par Montesquiou, Gasparin, Rouyer, Lacombe Saint-Michel.

Les commissaires à l'armée du Centre commencent leur mission en se rendant à Sedan où se trouve non pas le commandant de l'armée du Centre (Lückner) mais celui de l'armée du Nord (La Fayette) à la tête d'un détachement de cette armée qui a pris le nom d'armée des Ardennes.

La Fayette en apprenant les événements du 10 août a convoqué la municipalité de Sedan et lui a fait prendre un arrêté désapprouvant la révolution. Il a dressé au Conseil général du département des Ardennes une lettre conçue dans le même sens et a obtenu son adhésion. Enfin, il écrit à ses subordonnés Dillon, à Pont-sur-Sambre et Dumouriez au camp de Maulde pour leur expliquer sa conduite et leur ordonner de faire renouveler aux troupes le serment de fidélité à la constitution de 1791.

Sur ces entrefaites, les commissaires Kersaint, Péraldi, Antonilli, arrivent à Sedan le 14 août et trouvent cette ville en pleine effervescence. Le Conseil général de la commune les fait aussitôt arrêter (1).

Tandis que ces événements se déroulent à Sedan, le conseil exécutif décide (2) que La Fayette sera destitué,

1. Mortimer-Ternaux. *Terreur*, III, 48.

2. Extrait du registre des délibérations du conseil exécutif provisoire. Séance du 14 août 1792. *Arch. Nat. A. F. II. 1.*

dès que les commissaires lui auront fait savoir leur arrivée à l'armée du Nord.

Cette nouvelle lui parvient le 17, en même temps que celle de leur emprisonnement. Il arrête incontinent que puisque les commissaires incarcérés ne peuvent destituer La Fayette, ce dernier devra venir à Paris rendre compte de sa conduite et passera le commandement de son armée à Dumouriez (1). En même temps, l'assemblée sur la proposition de Vergniaud décrète que les administrateurs du département des Ardennes sont destitués (2), qu'ils seront arrêtés et traduits à la barre, ainsi que La Fayette (3).

Ce dernier ne pouvant réussir à mettre en rébellion ouverte les troupes et les autorités civiles (4), prend la fuite le 19 août.

A la suite de cet événement, les commissaires emprisonnés à Sedan, sont rendus à la liberté le 20.

Ils reçoivent soumission pleine et entière de la municipalité, du Conseil du district et du Conseil général des Ardennes (5).

Carnot, Coustard Prieur de la Côte-d'Or et Ritter envoyés à l'armée du Rhin, rejoignent Biron à son quartier général de Wissembourg et reçoivent l'assurance d'une parfaite soumission. Kellermann leur fait à Lauterbourg de semblables protestations ; enfin Custine

1. Séance du 17 août 1792, *Ibid.*

2. Décret du 17 août 1792.

3. *Moniteur*, 978 et 980 ; Collection des Lois, 1792, t. X, 441 et 474.

4. *Moniteur*, 992.

5. Ternaux, III, 74.

les reçoit à Landau avec enthousiasme. Pour remplir leur mission, ils procèdent de la manière suivante : dans toutes les garnisons où ils s'arrêtent, ils font rassembler les troupes et leur lisent les décrets de l'Assemblée; ils interrogent ensuite individuellement tel ou tel officier suspect de royalisme et le suspendent provisoirement s'il y a lieu (1). Ils traitent pareillement les administrateurs du département du Bas-Rhin mais veillent dans ce cas à leur remplacement (2). D'autre part, ils dénoncent la conduite du maire de Strasbourg (3). Dans le Haut-Rhin, ils suspendent également les membres du tribunal de district de Colmar et quelques juges de paix des environs (4). Ainsi, leur travail d'épuration porte non seulement sur l'armée, mais sur les administrateurs locaux et il est mené avec assez de vigueur pour leur permettre de rendre compte dès le 27 août à la Commission des Douze, que le respect des lois est désormais assuré sur la frontière du Rhin (5). Poursuivant leur route par Huningue, ils entrent en communication avec les représentants de la ville suisse de Bienne et leur donnent l'assurance que les troupes françaises respecteront le territoire helvétique (6). Le général Ferrier ayant occupé militairement le pays de

1. Lettre du 17 août au président de l'assemblée. *A. ch. nat.* D. X. L., 17, n° 99.

2. Arrêté du 21 août 1792. Imp. bibl. nat. L. b. 39, 11173.

3. *Arch. nat.* D. XL, n° 86, lettre du 22 août au comité de correspondance de l'assemblée.

4. *Courrier de Strasbourg*, n° 202, p. 805.

5. *Arch. nat.* D. XL, 15, n° 1301.

6. *Arch. nat.* DXL, 17, n° 99.

Porrentruy en vertu d'un traité du 20 juin 1780 entre le roi de France et l'évêque de Bâle, les commissaires le requièrent d'y maintenir l'ordre public et veillent à ce que le traité soit fidèlement exécuté (1).

Ils ont encore à s'occuper de la question des approvisionnements de l'armée du Rhin. Leur mission se termine brusquement, un décret du 28 août (2) pris sur l'initiative de Cambon, rappelant tous les commissaires envoyés aux armées. L'assemblée rapporte bien le 4 septembre son décret et proroge les pouvoirs de ses commissaires. Mais ceux délégués à l'armée du Rhin viennent de rentrer et font le lendemain leur rapport d'ensemble (3).

Les commissaires à l'armée du midi, Gasparin, Rouhier, Lacombe Saint-Michel, trouvent Montesquiou en son camp de Cessieux, après qu'il vient d'adhérer officiellement au mouvement de la capitale (4).

Cette manifestation paraît d'autant moins sincère aux envoyés du Législatif, qu'ils sont circonvenus par les ennemis personnels du commandant de l'armée du Midi, le maire de Lyon Vitet et le lieutenant général de Hesse. Aussi, n'en réclament-ils pas moins sa destitution (5).

1. Lettre du 28 août à la commission de correspondance. *Arch. nat. D. X.*, 4, 5, 86.

2. *Arch. Parl.*, t. 49, 75.

3. *Arch. nat. C.* 173, n° 425.

4. Lettre de Montesquiou au ministre de la Guerre Servan, 15 août 1792, Ternaux, Terreur, III, 449.

5. Pour toute cette affaire, voir l'ouvrage de Jung ; Dubois-Crancé, I, 262 à 264.

Les commissaires à l'armée du Nord : Delmas, Bellegarde, Dubois-Duboy, chargés de visiter les corps d'armée sur la frontière entre Dunkerque et Maubeuge, se dirigent sur Cambrai (1) et Valenciennes. Là ils appellent à eux Dillon et Dumouriez.

Dillon qui avait d'abord obéi à l'ordre de La Fayette de faire prêter serment par ses troupes à la Constitution de 1791 (2) se rétracte et obéit aux commissaires. Dumouriez se prononce hautement pour la révolution et promet à l'assemblée l'appui de son épée. Il en est récompensé en étant nommé sur-le-champ au commandement de l'armée du Nord (3).

Le 20 août, Dumouriez avec l'appui des commissaires, place Dillon à la tête des forces réunies à Sedan sous le nom d'armée des Ardennes, forces qui constituent en fait un simple détachement de l'armée du Nord. Mais le jour même, l'assemblée décrète que Dillon a perdu la confiance de la nation et le ministre de la Guerre Servan le destitue (4). Cependant Dumouriez toujours soutenu par les commissaires insiste auprès du ministre (5) et obtient le maintien de Dillon (6).

Les commissaires Delaporte, Lamarque, et Bruat sont envoyés le 20 août auprès de Lückner commandant

1. Lettre à l'assemblée du 13 août, *Moniteur*, n° 966.

2. *Moniteur*, n° 969.

3. Décret du 17 août 1792.

4. Extrait du registre des délibérations du conseil exécutif provisoire, séance du 21 août. *Archives nationales*, A, F. II, 1.

5. Lettres de Dumouriez à Servan, 20 et 25 août 1792, *Archives de la guerre*.

6. Conseil exécutif provisoire, séance du 22 août, *op. cit.*

l'armée du Centre, pour remplacer leurs trois collègues arrêtés par La Fayette.

Ils ont l'ordre de destituer le maréchal en vertu de l'arrêté pris à cet effet par le Conseil exécutif (1); mais ce vieux militaire astucieux et madré, parvient à leur en imposer à un tel point qu'ils l'estiment digne d'être investi de la dictature (2).

Le ministre de la Guerre Servan se rendant à leurs pressantes sollicitations, le propose et le fait nommer par le Conseil exécutif généralissime (3). En réalité, on accorde cette haute fonction au maréchal comme un vain titre destiné à satisfaire son amour-propre et à le mettre hors d'état de nuire.

On lui donne, en effet, le commandement de toutes les armées, sans qu'il en puisse commander aucune. On le place en arrière du théâtre des opérations à Châlons, et il doit borner son rôle à donner de simples conseils aux généraux. C'est un « général *in partibus* » (4).

En dehors de leur action purement politique, nos trois

1. Lückner a été destitué par le conseil exécutif le 21 août Arch. Nat. A. F. II, 1), destitution annoncée officiellement à l'assemblée le 23 août (*Moniteur* du 25). Kellermann, lieutenant-général à l'armée du Rhin, est nommé à sa place, mais prétextant la popularité du maréchal auprès des troupes, n'accepte que si ce dernier est promu généralissime (Kellermann à Servan, 27 août. *Arch. de la guerre*).

2. Les commissaires de la Convention à la commission extraordinaire, 24 août.

Les commissaires au ministre de la guerre, 25 août.

3. Séance du Conseil exécutif du 29 août (A. F. II, 1). L'arrêté du conseil exécutif est du 31 août, *Moniteur* du même jour.

4. Révolution de Paris, n° 164, 379.

commissaires à l'armée du Centre, prennent aussi des mesures relatives à l'administration militaire, comme en fait foi l'arrêté suivant publié par eux :

« Nous, commissaires de l'assemblée nationale à l'armée du Centre (1), nous étant convaincus par nous-mêmes qu'une très grande partie des soldats de cette armée manquent d'habits, ou que ceux qu'ils ont dans ce moment sont absolument détériorés;

« Considérant que des soldats qui peuvent être attaqués à chaque instant et qui supportent toutes les fatigues de la guerre, doivent être équipés et habillés, que le défaut de mesures prises à cet égard occasionne dans l'armée un mécontentement fondé et donne aux malveillants l'occasion de tenir aux soldats des propos extrêmement fâcheux et préjudiciables à la chose publique;

« Considérant enfin, qu'il n'est plus permis de différer lorsque l'ennemi est en face, et que l'un des premiers devoirs est de mettre le soldat français en état de défense sous tous les rapports;

« Ordonnons, en vertu des pouvoirs qui nous sont délégués par le décret de l'assemblée nationale du 20 août présent mois, que sur l'état qui sera fourni par M. le général Kellermann des soldats de son armée qui manquent d'habillements, M. Lasalle, commissaire ordonnateur se procurera dans les magasins de Metz tous les draps et autres étoffes nécessaires pour l'habillement de 6.000 hommes, en habits, vestes et culottes, auquel

1. *Arch. Parl.*, 49, 401.

habillement les ouvriers seront employés sans aucune perte de temps.

« Ordonnons en outre, que provisoirement et avant tout, il sera acheté de la toile pour 6.000 pantalons destinés pour les mêmes soldats, et que le travail de ces 6.000 pantalons sera commencé dans les vingt-quatre heures, à compter de la publication et notification du présent arrêté.

A Metz, ce 23 août 1792. Les commissaires de l'Assemblée nationale à l'armée du Centre: Bruat, Delaporte et Lamarque. »

Voici en quels termes ils informent l'Assemblée de cette mesure (1) :

« Si cette mesure que nous a dicté la première de toutes les lois, celle de l'équité et de l'humanité et dont la commission vous communiquera les détails, paraissait à l'Assemblée nationale excéder nos pouvoirs, veuillez Messieurs, nous le faire connaître, et il n'y aura rien d'exécuté; si au contraire, vous la jugez bonne et utile, nous demandons que le pouvoir exécutif s'empresse de la ratifier, de la compléter et d'en faciliter l'exécution. »

Les commissaires de la Législative aux armées sont presque toujours en désaccord avec le Conseil exécutif provisoire (2). Ainsi, alors que Servan fait destituer Lückner, les commissaires à l'armée du Centre le proposent comme généralissime. De même, les commissaires à l'armée du Nord provoquent le maintien de Dillon à la tête de l'armée des Ardennes, tandis que Servan vient

1 Lettre du 3 sept. *Arch. Parl.*, t. 49, 246.

2. Chuquet, 3, 33,

d'obtenir un décret déclarant qu'il a perdu la confiance de la nation et l'a en conséquence destitué. Nous trouvons l'écho de ce dissentiment dans la séance du 27 août à la Législative (1).

Duhem y déclare que le pouvoir exécutif s'est occupé de purger nos armées des royalistes et des traites fayetistes. Mais, ajoute-t-il, « il a été contrarié dans ses opérations par les commissaires de l'assemblée nationale aux armées, il faut arrêter cette sorte d'usurpation d'autorité et maintenir la séparation des pouvoirs. Je demande que les commissaires de l'assemblée qui ont gardé dans leurs poches l'arrêté du pouvoir exécutif, soient rappelés et punis. » (*Murmures.*)

Delacroix fait une motion dans le même sens : « J'appuie la proposition de M. Duhem ; mais auparavant de rappeler et de condamner ces commissaires, je crois qu'il serait bon que l'Assemblée chargeât sa commission extraordinaire d'examiner leur conduite. Vous vous êtes montrés justes et sévères envers le chef suprême et envers ses ministres ; dans un siècle d'égalité il faut montrer la même sévérité envers ceux de nos collègues qui sont répréhensibles. Je demande donc que la commission extraordinaire examine les différentes pièces et qu'elle s'assure si, oui ou non, les commissaires ont rempli leur devoir ou s'ils l'ont outrepassé.

Garreau : « On ne peut pourtant pas les juger sans les entendre. »

Delacroix : « Il est certain qu'on ne peut pas les juger

1. *Arch. Parl.*, 49, 40.

sans les entendre, mais on peut dès à présent examiner leurs lettres et les autres pièces. »

La proposition de Delacroix est adoptée et l'Assemblée nationale décrète que la commission extraordinaire des Douze examinera la conduite de ses commissaires envoyés aux armées de Dumouriez et Lückner et lui rendra compte des motifs qui ont pu les porter à faire échec aux ordres du pouvoir exécutif prononçant la suspension d'officiers généraux, que ces commissaires ont ensuite maintenus dans leurs fonctions.

Dans sa séance du 28 août, le Conseil exécutif provisoire arrête (1) que les ministres se transportèrent à l'instant à l'assemblée pour lui présenter l'inconvénient qui résulte des pouvoirs donnés par elle à ses commissaires dont l'exercice peut entraver les opérations du pouvoir exécutif.

Nous avons vu précédemment la discussion consécutive devant la Législative, qui se termine par le rappel des députés en mission.

Les commissaires envoyés au camp de Châlons le 5 septembre (n° 7 *bis*) font un rapport sur leurs travaux à la séance du 19 septembre (2). Ils semblent s'être surtout occupés de fournir des renseignements sur l'approvisionnement des troupes. Cependant, la nécessité de maintenir l'ordre public troublé par les volontaires indisciplinés de la nouvelle levée, les conduit à prendre diverses mesures à cet égard dont ils rendent compte à la commission de correspondance.

1. Aulard, I, 37.

2. *Arch. Parl.*, 50, p. 141.

La seconde mission envoyée au camp de Châlons, cette fois, par la Convention le 24 septembre (n° 5) pour rétablir l'ordre et la discipline dans les troupes, harangue les soldats qu'elle rappelle au respect de leurs devoirs (1). Elle agit aussi sur les administrations locales, requérant de la municipalité de Sainte-Menehould des matelas pour les hôpitaux militaires (2), autorisant le Conseil général du département de la Meuse à constituer à Verdun une administration provisoire composée de membres de la municipalité, en attendant des élections. Ils enjoignent à cette administration provisoire de mettre en état d'arrestation les municipaux coupables d'avoir favorisé le 2 septembre la reddition de la place (3). A Longwy, ils font également arrêter les officiers municipaux (4).

Ils interviennent aussi dans des questions purement militaires : à la Ferté-sous-Jouarre, ils autorisent le commandant du 9^e bataillon de Seine-et-Oise, cantonné à Fère-en-Tardenois, à mener son bataillon à l'armée du Rhin.

A Château-Thierry, ils contraignent le personnel sanitaire de l'armée de Dumouriez à installer sur place des hôpitaux de campagne, au lieu de reculer jusqu'à Meaux.

Ils chargent d'autre part les citoyens Cellier et Varin, commissaires du conseil exécutif, d'organiser avec l'aide des paysans la défense des villages riverains de la Marne,

1. Lettre du 2 octobre. Aulard, I, 87.

2. Lettre du 7 octobre. Aulard, I, 107.

3. Lettre du 16 octobre. Aulard, I, 148.

4. Lettre du 22 octobre. Aulard, I, 180.

précaution que la retraite de l'ennemi devait rendre inutile.

Enfin, ils visitent l'armée de Dubouquet campée au Fresne, l'armée de Kellermann à Dampierre-sur-Auve et celle de Dumouriez à Dommartin-la-Planchette. Ils haranguent successivement les différents corps qui les composent (1).

Signalons que Verdun et Longwy se trouvaient en dehors de la région de leurs opérations; s'ils y suivirent le général Kellermann, ce fut avec l'approbation tacite de la Convention.

Dubois Crancé, Gasparin et Lacombe Saint-Michel, sont désignés le 24 septembre pour mettre à exécution le décret destituant Montesquiou, « selon leur prudence et selon les circonstances » (2). Mais le lendemain, la Convention apprend les succès remportés par le général en Savoie et suspend sa destitution (3). Quoiqu'il en soit, la commission parvient à Chambéry, où elle trouve Montesquiou organisant sa nouvelle conquête. Elle est reçue avec enthousiasme par les habitants qui demandent leur réunion à la France. Mais Dubois-Crancé et ses collègues répondent que leur mission est spécialement et uniquement relative à l'armée (4). Ils sont également soucieux de ne pas dépasser les limites de leurs pouvoirs quand Genève s'adresse à eux pour revendiquer l'appli-

1. Aulard, I, 67, donne une analyse du Rapport de Prieur, l'un des commissaires.

2. Séance du 24 septembre 1792, voir Aulard, I, 69.

3. Aulard, I, 91, décret du 26 septembre 1792.

4. Lettre à la Convention du 2 octobre. Aulard, I, 91.

cation des traités relatifs à sa neutralité. C'est, disent-ils, « au général qui tient ses ordres du Conseil exécutif de France à apprécier les observations du magnifique Conseil de Genève (1) » et ils laissent Montesquiou diriger seul la difficile négociation avec Genève, rendant justice à l'habileté du général. Ils rentrent à Paris le 24 octobre (2). Néanmoins quelques jours plus tard Dubois-Crancé n'hésitera pas à soutenir le décret d'accusation proposé contre Montesquiou (3).

En novembre 1792, comme la ville de Nice avait envoyé à la Convention des députés extraordinaires pour lui dénoncer les attentats commis contre les personnes et les propriétés par des soldats de l'armée du Var, leur dénonciation est remise aux comités diplomatique et de la guerre, au nom desquels Goupilleau de Fontenay fait le 18 novembre un rapport concluant à la nomination de commissaires (4). Lasource, Goupilleau de Fontenay, Collot d'Herbois sont désignés à cet effet.

Les commissaires arrivent à Nice dans les premiers jours de décembre 1792 pour en repartir le 2 janvier 1793.

Le 9 décembre, ils apaisent une émeute dans cette ville

1. Lettre du 8 octobre. Aulard, I, 115.

2. « Un plus long séjour, écrit Dubois Crancé, ne fera que nous confirmer dans l'opinion qu'il est utile de laisser le général Montesquiou achever ce qu'il a si heureusement commencé. » Jung, *op. cit.*, I, 273.

3. Pour toute cette affaire voir la correspondance du général Montesquiou avec les ministres et les généraux de la République, pendant la campagne de Savoie et les négociations avec Genève en 1792. Paris, 1796, in-12. *Bibl. nat.* P. C. 41 /2100.

4. Aulard, I, 246.

et font une proclamation aux citoyens pour les inviter au calme (1). Le 17, ils se disposent à suspendre le commandant de l'armée du Var, le général d'Anselme; mais ce dernier ayant reçu du ministre l'ordre de procéder à une expédition urgente, les représentants diffèrent l'exécution de leur arrêté; sur ces entrefaites, d'Anselme est rappelé à Paris par Pache (2).

Les trois commissaires prennent alors le chemin du retour. Mais en cours de route, ils sont informés que par décret du 29 décembre, la Convention donne aux commissaires aux armées le pouvoir de prononcer toutes arrestations nécessaires. Ils rendent aussitôt un arrêté pour destituer et faire arrêter d'Anselme (3).

Nous allons étudier maintenant une mission particulièrement intéressante; c'est celle qui est envoyée en Belgique le 30 novembre 1792.

Son objet principal est d'éclairer la Convention, saisie par Dumouriez du conflit qui l'oppose au ministre de la Guerre Pache, au sujet de l'approvisionnement des armées chargées de la conquête de la Belgique.

Il nous paraît indispensable d'expliquer en quelques mots les origines de ce conflit.

Au début de la campagne de 1792, l'approvisionnement et les transports relatifs aux armées appartiennent à une administration qui dépend du département de l'intérieur, la régie « des étapes et convois militaires ». Mais celle-ci ne tarde pas à donner de graves mécomptes

1. Lettre du 10 décembre, *ibid.*, I, 314.

2. Lettre du 27 décembre, *ibid.*, I, 362.

3. Lettre du 10 janvier. Aulard, I, 450.

aussi la Législative décide-t-elle le 1^{er} juillet 1792 (1), que cette régie passera à cette date dans le département de la guerre, qui sera chargé d'autoriser après les avoir approuvées, les marchés particuliers qu'elle croira nécessaire de passer. Sous le ministère Servan, cette régie avait passé des marchés de fourniture avec des entreprises privées; pour les charrois avec la Compagnie Masson, d'Espagnac, système complété par la création d'un parc de voitures permanentes attachées à chaque armée, qui dispense des réquisitions journalières sur le pays (2). Dumouriez se déclare très satisfait de cette organisation dans une de ses lettres à Pache du 24 octobre 1792 (3). Pour les subsistances, elles sont assurées par la compagnie dite « administration des subsistances militaires » ou compagnie Doumerc, dont Biron (4) et Dumouriez (5) vantent les services.

Cependant Pache qui succède à Servan, est mal disposé pour les fournisseurs aux armées qu'il considère comme animés d'un esprit hostile au nouveau régime et de ce fait, peu disposés à accomplir consciencieusement leur service (6). Il les croit malhon-

1. Loi relative au service des étapes et convois militaires, 11 juillet 1792, collection des Lois, IX, 63.

2. Collection des lois, décrets, etc., XI, 235. Règlement particulier concernant les chevaux de peloton à la suite des armées de la République.

3. Correspondance Dumouriez Pache. Paris, 1793, p. 12.

4. *Arch. nat.* A. F. II, 9, 1^{er} Rapport, p. 41. Mémoire de Biron au conseil exécutif provisoire.

5. Discours de Dumouriez à la séance du 12 octobre 1792. *Moniteur* du 13.

6. Hassenfratz, chef de la 2^e division (Matériel) au ministère

nêtes et prêts à abuser des facilités qu'ils ont à frauder les pouvoirs publics (1); enfin, il estime défectueux un système qui permet à chaque armée de laisser ses fournisseurs traiter individuellement. Mieux vaudrait penser-il, former un comité unique et responsable de quelques individus, pour centraliser les marchés.

Telle est l'origine du « Directoire des achats » créé par le Conseil exécutif provisoire à la séance du 5 novembre 1792, sur la demande de Pache, appuyé par Clavière ministre des finances, lui-même soutenu par Cambon, rapporteur ordinaire du comité de ce département. Les trois ministres de la Guerre, de la Marine et de l'Intérieur devaient désormais faire centraliser tous leurs marchés par un directoire des achats ou « comité central des achats », fonctionnant à Paris, et qui s'adressait seul aux fournisseurs. Ce comité était composé des citoyens Bidermann, banquier genevois désigné par Pache, Marx Berr, juif strasbourgeois désigné par Monge ministre de la Marine, et Cousin, par Roland, ministre de l'Intérieur. Ce dernier fut bientôt remplacé par Lebrun.

Dès le 6 novembre Pache donne ordre à la Compagnie Doumerc de cesser ses opérations et de faire connaître celles qui sont en cours au Directoire des achats. Il lui interdit en même temps de passer dorénavant de nou-

de la Guerre, flétrit la conduite de ces fournisseurs aux Jacobins (*Journal des Jacobins*. Séances du 3 décembre 1792 et 23 janvier 1793).

1. Pache les accuse à la Convention. Séance du 2 novembre 1792, *Moniteur* du 3.

veaux marchés, et aux généraux de continuer à avoir recours à ses services (1).

Dumouriez s'en tient cependant aux anciens errements. Pache lui écrit le 11 décembre qu'il refuse de ratifier un marché que Malus son commissaire ordonnateur a passé le 8 novembre avec un certain Simon, négociant à Dunkerque pour l'approvisionnement de l'armée de Belgique. Le général proteste contre cette mesure. Le ministre communique sa lettre à la Convention et obtient de cette assemblée qu'elle décrète d'accusation Malus et d'Espagnac (2). Le Directoire des achats les remplace par Ronsin et Huguenin dont le général a immédiatement l'occasion de constater l'incapacité. Dumouriez se plaint alors directement à la Convention que Pache laisse son armée sans approvisionnements (3) et réclame l'élargissement de ses subordonnés (4).

Le 30 novembre, l'assemblée décide d'envoyer une

1. Rapport envoyé le 22 thermidor an III au comité de sûreté générale sur l'administration de la guerre sous le ministre Pache. Adrien Sée, *Le Procès Pache*, Paris, 1911, p. 49 et suivantes. Voir aussi Mortimer Ternaux, vol. V, p. 53 et vol. VI, p. 86; Chuquet, IV, 150; Thiers, *Histoire de la Révolution*, I, 383.

2. Correspondance Dumouriez Pache, p. 144.

3. *Moniteur*, XIV, 614.

4. Cette lettre est lue à la séance du 28 novembre aux comités de la guerre et des finances réunis qui arrêtent : « que Cambon présentera demain à la Convention de décréter sur la lettre de Dumouriez et l'envoi de 3 commissaires dans la Belgique » (*Archives Nat.*, minutes du comité de la guerre, séance du 28 novembre 1792, R. 92, A. F., II, 14). Le rapport de Cambon provoque le décret du 30 novembre.

mission de quatre commissaires à l'armée de Belgique pour enquêter à ce sujet Camus, Delacroix, Gossuin et Danton sont désignés (1).

Dès leur arrivée, ils constatent le dénuement des troupes et ils sont obligés de donner des ordres (2) « pour la passation de plusieurs marchés, en prenant beaucoup sur eux, car la convention nationale ne leur a pas donné des pouvoirs suffisants, parce qu'elle n'a pas pu imaginer que le mal fut aussi grand qu'ils l'ont trouvé ».

Déjà les citoyens Malus et d'Espagnac ont été conduits à Paris. Le comité de la Guerre les fait comparaître devant lui. A la séance du 4 décembre d'Espagnac est entendu. A celle du 5, le comité décide qu'un autre commissaire ordonnateur, Petitjean, arrêté avec eux, sera relâché mais remplacé; Malus et d'Espagnac devront rester à Paris, en attendant le rapport des commissaires de la Convention. Ceux-ci envoient Camus à Paris rendre compte de l'état dans lequel se trouve la question des subsistances et subsidiairement, appuyer le plan de campagne proposé par Dumouriez contre la Hollande (3).

Camus arrive dans la capitale le 12 décembre et fait son rapport en présence du comité de la guerre,

1. Cette mission sera complétée plus tard par Merlin et Douai, Treilhard et Robert.

2. Correspondance Dumouriez-Pache, p. 214 et lettres des commissaires du 10 décembre. Aulard, I, 307.

3. Sur le plan de campagne de Dumouriez d'invasion de la Hollande, voir : Chuquet, III, p. 119, 121, 122, 126; Correspondance Dumouriez Pache, p. 225, 228, 253; Aulard, I, p. 299, 317, 318; Mortimer-Ternaux, VI, p. 209. Sur le plan que lui oppose Pache et le Conseil exécutif, voir Aulard, I, 319, note 1, et 295.

auquel se sont réunis les comités des finances, diplomatique et le conseil exécutif provisoire. Après avoir proposé diverses mesures, il parle des subsistances et critique le système du Directoire des achats (1). Le même jour, à la séance du soir, le comité de la guerre décide de rédiger un projet de décret (2), que la Convention vote le lendemain 13 décembre.

On y lit notamment que : « Les généraux commandants les armées (3) ne pourront passer ni ordonner aucun marché ou disposition de fonds; mais dans le cas de besoin urgent, les commissaires ordonnateurs, sur la réquisition écrite des généraux commandants, après avoir constaté par procès-verbaux que les fournisseurs sont dans l'impossibilité d'y satisfaire, seront tenus de pourvoir de suite à toutes les demandes, soit par marché, soit par réquisition ou par tous autres moyens qu'ils aviseront, à la charge d'en instruire sans retard le ministre de la guerre et de ne prendre les mesures que pour le temps et la quantité nécessaire pour le cas d'urgence ».

Un deuxième décret du même jour (4), porte que :

« Le comité des achats ne pourra faire d'achats dans les lieux où les armées sont établies pour exporter dans d'autres lieux, qu'autant qu'il aura l'avis par écrit des généraux des armées et des ordonnateurs sur la possibi-

1. Séances extraordinaires du Comité de la guerre, 12 décembre 1792, matin, *Arch. Nat.* R. 92, A. F. II, 14.

2. *Ibid.*, séance du soir.

3. Premier Décret sur les mesures à prendre sur les subsistances des armées, collection des Lois, XII, 16, 13 décembre 1792.

4. Deuxième Décret pour les mesures à prendre pour les subsistances aux armées, *ibid.*

lité d'exporter sans nuire au service et à la marche des armées. »

Camus repart de Paris le 14, après avoir obtenu ces résultats. Dès le lendemain 15 décembre, la Convention charge ses commissaires de fraterniser avec les peuples conquis par les armées françaises. Nous reparlerons au paragraphe suivant des missions relatives aux opérations de réunion. Les commissaires à l'armée de Belgique accomplirent donc une tâche extrêmement variée dans les détails de laquelle nous ne pouvons entrer. Il convient toutefois de noter que leur conduite ne fut pas exempte de tout reproche.

« Danton et Delacroix acquirent dans cette mission un renom sinistre (1). Delacroix, entrant chez le vieil évêque de Namur, lui disait brutalement par deux fois : « Monsieur, nous sommes venus pour vous donner la permission de vous marier. » Il conseillait le pillage à Miacyński : « Vous êtes sur pays ennemi; housardez et dédommangez-vous de vos pertes. » Quoique député, et bien qu'il n'eût servi que plusieurs années dans la gendarmerie, il ne rougissait pas d'accepter un brevet de maréchal de camp. C'est Danton et Delacroix que désigne un contemporain, lorsqu'il parle de ces commissaires qu'on voyait « toujours à table ou avec des filles ». Merlin de Douai n'avouait-il pas que les deux représentants ne s'étaient « presque occupés que de leurs plaisirs » ? Ils reprochèrent aux Liégeois de ne pas couper quelques têtes : « On ne fait pas, disaient-ils, des révolutions avec

1. Chuquet, IV, 229, 230.

du thé; les principes de justice et d'humanité sont bons en théorie et dans les livres des philosophes; mais dans la pratique il faut d'autres moyens pour opérer, il faut avoir des coupe-jarrets à gage.» Ils poussèrent à tous les excès cette populace de Liège que Dumouriez regarde comme la plus dangereuse de l'Europe, après celle de Paris et de Londres. Sous leurs auspices, et à la voix des émissaires jacobins, se fonda dans le couvent des Cordeliers un club de sans-culottes qui tint tête à la société des Amis et de la liberté de l'égalité, à la municipalité, à l'administration provisoire. Quiconque refusait d'appartenir à ce club, était traité d'aristocrate. Les Fabry, les Chestret perdirent confiance et crédit. Liège vit les mêmes désordres que Bruxelles. Les sans-culottes faisaient des visites domiciliaires et emprisonnaient les suspects. Les vengeances privées se donnaient carrière. »

Dans la partie militaire de leurs opérations, nous nous contenterons de signaler un incident significatif des rapports entre les commissaires de la Convention et ceux du conseil exécutif provisoire.

Par un arrêté du 14 février 1793 (1), ils suspendent un commissaire national (c'est-à-dire un commissaire du conseil exécutif provisoire), nommé Cochelet, pour son imprudence à signer des ordonnances de paiement et parce qu'il a délégué de pleins pouvoirs à son secrétaire. Le 26 février, ils prononcent la destitution définitive de cet agent de l'exécutif après l'avoir entendu et en avoir avisé la Convention. Le 3 mars, Cochelet comparait, non

1. Aulard, II, 125.

devant son chef direct, le conseil exécutif; mais devant la Convention où, grâce à un discours habile, il parvient à se disculper et à prouver sa bonne foi.

Le conseil ne le reçoit que le 4 mars, et se conformant au décret de la Convention, le renvoie au comité de la guerre désigné pour juger sa conduite.

C'est à cette époque que nous subissons nos premiers revers en Belgique. Danton et Delacroix rentrent à Paris le 7 mars et se rendent au comité de Défense générale, pour y proposer différentes mesures. On présente un projet de décret tendant à faire nommer des commissaires pour le recrutement dans les départements; il leur serait donné pleins pouvoirs (1). Le 8, Danton et Delacroix font leur rentrée à la Convention. Danton propose l'envoi d'une grande mission dans la France entière (2). Mais Robespierre : « Il faut que l'exécution des lois soit confiée à une commission « fidèle », d'un patriotisme épuré. « Il nous faut un gouvernement dont toutes les parties soient rapprochées. Il existe entre la Convention et le Pouvoir exécutif une barrière qu'il faut rompre parce qu'elle empêche cette liberté d'action qui fait la force du gouvernement. Le Conseil exécutif, presque isolé, communique avec vous non pas seulement au moyen des comités, mais par tel ou tel individu plus intimement lié avec tel ou tel ministre. Les comités se saisissent d'une affaire; sur leurs rapports vous prenez des décisions précipitées... »

1. Aulard, II, 283.

2. Mortimer-Ternaux, t. VI, p. 178.

Cambacérés (1) : « Il est indispensable qu'avant que nous levions la séance, nous ayons changé le ministère incohérent que nous avons. Il est organisé comme s'il y avait deux pouvoirs. C'est une erreur. Tous les pouvoirs sont entre les mains de la Convention, elle doit les exercer tous, Il ne doit y avoir aucune séparation entre le corps qui délibère et celui qui fait exécuter. Dans ce moment, vous ne devez pas suivre les principes ordinaires; vous reviendrez, si vous le voulez, à la séparation des pouvoirs lorsque vous ferez la Constitution. »

Ainsi, voilà l'ultime résultat de la mission en Belgique; l'expérience personnelle que Danton vient de faire des missions de représentants, l'incite à proposer hardiment à la Convention de généraliser cette institution (2).

5. — LES MISSIONS RELATIVES AUX RÉUNIONS

La Constituante avait déclaré solennellement qu'elle renonçait aux conquêtes. La Convention pense d'abord devoir se conformer à cet engagement; c'est pourquoi elle décrète le 1^{er} novembre 1792, que ses commissaires à l'année du Nord reviendront à Paris et ne suivront pas l'armée d'invasion de Dumouriez sur le territoire belge (3). Le manifeste publié par ce général quelques

1. Mortimer-Ternaux, t. VI, p. 211.

2. Les commissaires envoyés le 18 décembre à l'armée du Rhin accomplirent une tâche en tous points identique à ceux de l'armée de Belgique.

3. Séance du 1^{er} nov. et lettre des commissaires du 7, *Moniteur* des 3 et 11 novembre.

jours auparavant (1), invite les Belges à établir la souveraineté du peuple; mais il ajoute que la France ne se mêlera en rien de la Constitution qu'ils voudraient adopter.

Après Jemmapes, le peuple belge se donne effectivement des administrations provisoires élues dans les diverses provinces du pays; mais paraît peu disposé à voter son incorporation à la France. Notre installation en Belgique demeure précaire et bientôt apparaissent des difficultés presque insurmontables, résultant notamment de la dépréciation des assignats qui oblige à des paiements en numéraire et rend laborieux l'approvisionnement de l'armée (2). Cependant, les commissaires de la Convention, surtout Delacroix et Danton, ne voient de remède que dans l'annexion dont ils se font les apôtres. « Le salut de la République écrivent-ils, est dans la Belgique, et ce n'est que par l'union de ce riche pays à notre territoire que nous pouvons rétablir nos finances et continuer la guerre (3). »

Le 12 décembre, Camus arrive donc à Paris, chargé par ses collègues de « présenter des vues » sur l'établissement de la circulation des assignats dans les Pays-Bas. Il confère deux jours durant avec les comités de la guerre,

1 Manifeste au peuple de Belgique, correspondance Dumouriez Pache, p. 39.

2. *Ibid.*, p. 249, 251; Mémoires de Dumouriez, III, 198-200; Chuquet, IV, 191.

3. Deuxième rapport des commissaires de la Convention (Lettre du 17 février; cf. *Rec. Aulard*, II, 152). Dumouriez, mém. II, 296. Le général nomme Danton et Delacroix les véritables auteurs du décret du 15 décembre.

des affaires étrangères et des finances sur un projet qui « assurait notre état politique dans la Belgique (1) ». Puis le 15 décembre, Cambon monte à la tribune et, selon le mot d'un journal, tranche dans le vif (2). Dumouriez, dit-il en substance, s'est contenté de faire des adresses, et le peuple belge n'a pas eu la force de rompre ses fers. Les français doivent donc se déclarer « pouvoir révolutionnaire » dans les pays où ils entrent; ils doivent tout détruire pour tout rebâtir; ils doivent établir le système populaire, renouveler toutes les autorités, confier le pouvoir aux sans-culottes. Ils prendront pour gages des frais de la guerre les biens des princes et de leurs partisans, des églises et des communautés. Le peuple affranchi se réunira en assemblées primaires pour nommer des administrateurs et des juges provisoires; mais on ne l'abandonnera pas à lui-même : la Convention et le Conseil exécutif lui enverront des commissaires.

L'Assemblée adopte les conclusions de Cambon et rend le décret du 15 décembre que nous connaissons déjà (3).

Le procédé de réunion ainsi adopté est appelé « le système départementaire ». Au lieu de constituer la Belgique en République et de réunir cette République à la France, c'est successivement les diverses provinces du pays qui sont organisées en départements et rattachées à la République française une et indivisible.

1. Comité militaire, séance du 12 décembre, A. N.; *Recueil Aulard*, I, 307, 308.

2. *Annales Patriotiques*, 15 décembre 1792.

3. Séance du 15 décembre 1592, *Moniteur* du 16.

Les populations ne montrent guère d'enthousiasme pour cette opération. C'est une des raisons pour lesquelles il est nécessaire de donner aux pouvoirs des commissaires de la Convention une extension illimitée. « Les commissaires nationaux » prévus par le décret du 15 décembre sont désignés le 8 janvier par le conseil exécutif. Ils sont au nombre de 30 et reçoivent 1.000 livres de frais de voyage plus un traitement mensuel de 800 livres. Ils apparaissent en Belgique vers la fin de janvier, s'emparent aussitôt des caisses publiques, et organisent l'élection des administrations locales.

Ne pouvant le plus souvent obtenir des électeurs le serment de fidélité à la République, ils nomment eux-mêmes les administrations provisoires. Les commissaires de la Convention président à ces opérations : le 25 janvier, ils enjoignent à un commissaire national de casser la proclamation des représentants provisoires de Louvain et de destituer ces représentants. Ils révoquent eux-mêmes en février des administrateurs provisoires à Ypres, Gand et Bruges. Sur le rapport du commissaire national Sibuet, ils ordonnent le 17 février l'arrestation d'un particulier, le baron Tuest et font apposer les scellés sur ses papiers. Le commissaire national Gadolle est chargé par eux de l'exécution de cet arrêté. Ils demandent aux généraux, des troupes pour le jour où Bruxelles émettra son vœu de réunion, ce qui indique quels doutes existent sur les sentiments du peuple belge et combien il est nécessaire de solliciter ses prétendus vœux (1).

1. Aulard II, 152, 159, 160.

En Savoie, nous assistons, au contraire, à une réunion sincèrement désirée par les populations. Les commissaires dans le Mont-Blanc (1), écrivent le 31 janvier 1793 (2), pour rendre compte de leurs opérations : ils ont commencé par publier les lois électorales; puis ils ont convoqué le peuple en ses comices. Des gardes nationales et des bataillons de volontaires ont été constitués, la circulation des assignats est établie. Les commissaires ont proclamé également la déclaration des droits de l'homme et du citoyen. A partir du 18 janvier, ils s'appuient sur le décret du 29 décembre 1792, pour requérir le général Kellermann commandant l'armée des Alpes, d'équiper les places fortes savoyardes (3). De même, le 12 mars, ils rétablissent le commissaire ordonnateur Alexandre, destitué par le ministre de la Guerre (4).

Par décret du 2 février, la Convention décide que cette mission de l'armée des Alpes déléguera deux de ses membres dans les Alpes-Maritimes. La mission par arrêté du 18 février désigne Grégoire et Jagot (5) qui font enregistrer le décret de réunion et leurs pouvoirs à l'administration supérieure et au tribunal de Nice, le 14 mars 1793 (6).

1. Simon, Grégoire, Hérault Séchelles et Jagot ont été envoyés le 29 novembre 1792 en Savoie, en exécution du décret du 27, relatif à la réunion de cette province à la France sous le nom de département du Mont-Blanc. Aulard, I, 276.

2. Aulard, II, 31, 32.

3. Aulard, I, 482.

4. Aulard, II, 352.

5. Aulard, I, 276. [11]

6. Aulard, II, 572.

Dans le Porrentruy (1), c'est en vertu du décret du 15 décembre article 6, que les commissaires de la Convention exercent leurs fonctions. Ils doivent principalement surveiller les opérations de réunion, exécutées par les commissaires nationaux envoyés en même temps qu'eux. Le 22 février, ils rassemblent les assemblées primaires (2), le 11 mars, le pays vote la réunion (3). La Convention la décrète le 23 mars et ordonne à ses commissaires d'assurer l'exécution des lois et de donner les renseignements nécessaires en vue de l'organisation du pays.

La principauté de Salm, appartenant au prince du même nom était un pays possessionné d'empire, enclavé entre la Meurthe et le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et les Vosges. Le décret du 8 décembre 1792, qui punissait de mort quiconque exporterait des grains de France, avait eu pour effet d'empêcher désormais les habitants de la principauté de s'approvisionner au marché de Raon. Menacés par la famine, ils envoient des députés à la Convention pour solliciter en leur faveur une dérogation au dit décret. Le Comité diplomatique conclut, le 8 janvier au rejet de leur requête.

Ses considérants sont les suivants :

1^o Les habitants de la principauté soumis à un prince faisant partie du Saint Empire ont théoriquement

1. Laurent, Monnot et Ritter sont envoyés dans le Porrentruy par décret du 10 février 1793, pour y organiser une république de Rauracie. Aulard, II, 93.

2. Aulard, II, 346, 348.

3. Aulard, II, 465.

déclaré la guerre à la France, et les contributions par eux payées sont destinées à soutenir nos adversaires.

2^o Ils encourent en fait la responsabilité de cette situation puisqu'ils ont reçu des émigrés et des prêtres réfractaires;

3^o Ils n'ont fait aucune démarche pour leur réunion à la France depuis le temps où le pouvoir exécutif, pensant qu'ils étaient enclins à cette solution, leur avait accordé une autorisation provisoire pour le passage des grains.

La Convention adopte cette manière de voir. S'apercevant qu'il ne leur reste plus qu'à céder, les communautés au pays de Salm délèguent à Senones une assemblée générale qui demande la réunion à la France. Leurs envoyés à Paris en avisent aussitôt le comité diplomatique (1^{er} mars). Sur le rapport de Carnot, la Convention adopte le 2 un décret de réunion et nomme Couthon, Goupilleau l'ainé et Michel pour son exécution. La Commission se rend alors à Senones où elle arrive le 14 mars. Elle rentrera seulement à Paris vers le 1^{er} mai (1).

Le décret de réunion que les commissaires sont chargés de faire exécuter est conçu dans les termes suivants :

« La Convention nationale :

Après avoir entendu le rapport de son comité diplomatique, sur le vœu librement émis par le peuple souverain, composant les communes de la ci-devant prin-

1. Voir A. Philippe, *Les représentants du peuple en mission et le département des Vosges. La Révolution dans les Vosges*. Epinal, n^o 3, 14 janvier 1921, p. 138 à 147.

cipauté de Salm, dans leurs assemblées primaires, pour leur réunion à la République française, déclare au nom du peuple français, qu'elle accepte ce vœu, et en conséquence décrète ce qui suit :

« ART. 1. — La principauté de Salm est réunie au territoire de la République et fait partie provisoirement du département des Vosges.

« ART. 2. — Les tribunaux, juges de paix, municipalités et autres autorités, actuellement existantes dans la ci-devant principauté de Salm, continueront leurs fonctions, jusqu'à ce qu'elles soient remplacées par d'autres autorités organisées, conformément aux lois générales de la République.

« ART. 3. — Il sera nommé deux commissaires pris dans le sein de la Convention nationale, lesquels se rendront sur-le-champ dans la ci-devant principauté de Salm, à l'effet d'y prendre les mesures nécessaires pour l'exécution des lois de la République, d'y rétablir la libre circulation du commerce avec les départements voisins, et enfin de recueillir et transmettre à la Convention tout ce qui peut servir à déterminer dans le plus bref délai possible le mode d'incorporation (1). »

La principale opération des commissaires dans l'exécution de cette mission va consister à transformer l'ancienne principauté de Salm en un district divisé en cinq cantons.

Par ailleurs, ils prennent une série de mesures ayant généralement pour objet de régler les questions soule-

1 Décret du 2 mars 1793, *Moniteur* du 3.

vées par l'annexion du pays à la France : le 15 mars, ils imposent pour les actes officiels l'emploi de cachets à l'effigie de la République française (1); le 19 mars, ils font saisir-arrêter entre les mains des fermiers et receveurs, les revenus domaniaux du prince de Salm au profit de la République (2).

Le 25 mars, ils ordonnent à la municipalité de Senones de créer un bureau d'administration pour gérer pour le compte de la République les propriétés domaniales de l'ex-souverain du pays (3). Il font séquestrer le 13 avril, tous les biens de ce dernier (4).

Le 29 mars, ils pourvoient à ce que les fonctionnaires du ci-devant régime restés à leur poste et passés au service de la République, continuent à toucher leur traitement (5).

D'autre part, ils veillent au maintien de l'ordre, modi-

1. *Arch. dép. Vosges*. Transcription au registre des délibérations. Traités, arrêtés et autres actes de la municipalité de la ville de Senones, f° 61.

2. *Arch. Nat. A. F. II*, 146 (1172) copie collectionnée de l'arrêté des commissaires.

3. *Arch. dép. Vosges*, I, Cor. gén., fin mars 1793, n° 344, original signé. *Arch. nat. A. F. II*, 146 (1172) copie collationnée.

4. *Arch. dép. Vosges*, I. Cor. gén., février 1793, n° III, orig. signé Transcription au premier registre des délibérations du district de Senones f° 9. V°. Cet arrêté est accompagné d'une lettre d'envoi du même jour recommandant la fermeté au département et assurant ce dernier de tout le concours des représentants. *Arch. nat. A. F. II* (1173) cop. col. Publié par Chevreux. La galerie de peinture des princes de Salm.

5. *Arch. dép.*, Vosges, I. District de Senones, premier registre, p. 7.

fient la répartition des fonctionnaires (1), pourvoient aux fonctions vacantes (2), prononcent une amnistie pour délits forestiers (3) et organisent la force publique dans le nouveau district (4).

1. *Arch. dép.* Vosges, I. trans. au reg. des délib. de la municipalité de la ville de Senones, f^o 71, V^o.

2. *Arch. dép.* Vosges, I. trans. au reg. des délib. de la municipalité de la ville de Senones, f^o 73.

3. *Arch. dép.* Vosges, I. arrêtés des représentants du peuple cop. col.

4. *Arch. dép.* Vosges, I. Cor. gén. fin mars 1793, n^o 344, original signé. *Arch. nat.* A. F. 11, 146 (1172) cop. col.

CONCLUSION

L'étude que nous venons de faire des commissaires du Législatif dans la période initiale de l'institution du 10 août 1792 au 9 mars 1793, montre réellement que c'est sous la pression des circonstances que l'organisme est né et s'est développé. Il est d'abord apparu comme un simple moyen de fortune, sans que l'on se préoccupe outre mesure d'en examiner la légalité constitutionnelle; puis il s'est imposé par les services qu'il a rendus. C'est ce qui ressort en premier lieu et de l'absence de toute législation préexistante, fixant le statut de cet organe du gouvernement révolutionnaire, et du caractère très peu précis des compétences attribuées aux commissions, enfin de la diversité des objets confiés à leur activité. C'est ce que nous confirme ensuite l'examen de la conduite des représentants envoyés en mission, leurs scrupules et parfois leur audace; plus souvent, les initiatives qu'ils prennent pour accomplir une tâche d'ordre militaire ou civil, œuvre d'organisation ou d'épuration, rendue toujours singulièrement difficile par l'excessive décentralisation administrative et par l'état de crise issu des dangers extérieurs comme des troubles intérieurs. Il est incontestable que ce procédé a rendu des services considérables dès les débuts de son emploi et malgré ses

imperfections. Sans doute, il heurte aujourd'hui nos conceptions modernes qui répudient la vieille idée révolutionnaire de la délégation de la souveraineté et qui placent à la base même de nos libertés le respect par le Parlement du domaine réservé au gouvernement. Nous pourrions même en France, envisager d'autant plus sévèrement l'institution des commissaires, que les tendances absorbantes de notre Chambre des députés incitent certains à vouloir borner davantage les limites constitutionnelles de son activité. Mais à l'époque révolutionnaire, les données politiques sont différentes; elles conditionnent la forme du gouvernement, qui détermine à son tour le caractère des institutions. Il semble qu'en 1792, l'esprit public comme la situation politique, imposent en fait un gouvernement d'assemblée. C'est donc au sein de ce type de gouvernement qu'il faut apprécier l'institution des représentants en mission, comme il faudrait, de même juger celle des comités de la Législative et de la Convention et toutes les autres pièces de l'organisme révolutionnaire. En montrant comment en période de création le rôle des Commissaires s'est développé d'une façon en quelque sorte spontanée, nous n'avons fait que suivre dans les faits ce qui devait logiquement résulter de l'évolution des idées.

Vu : le président de la thèse,
OLIVIER MARTIN

Vu : le Doyen,
BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur de l'Académie de Paris,
LAPIE

BIBLIOGRAPHIE

SOURCES IMPRIMÉES

Moniteur.

Procès-verbal de la Législation et de la Convention

Archives parlementaires de 1787 à 1860.

Journal des Débats et décrets.

Journal logographique.

Collection des lois, décrets, etc..., Guerre A Ib, 1205.

Mémoires de Grégoire, t. I.

Comptes rendus financiers des représentants. Bibl. nat., Le
39 1 a 430; Arch. nat., AD XVIII a, AD I 79 à 81.

SOURCES MANUSCRITES

Archives nationales : a) Procès-verbal des séances du Comité
de guerre du 15 septembre 1792 au 29 brumaire
an II, AF II, 22 ;

b) Minutes des délibérations du comité du 26 octobre 1791
au 31 juillet 1793. AF II, 5 ;

c) Rapports, correspondance, projets de décrets sous la
Convention.

Subsistances militaires, charrois, étapes, remonte, armes,
poudre, AD XVIII c, 302 et 303.

Sous série D, XV.

ARCHIVES DE LA GUERRE

Archives modernes, I^{re} partie : subdivisions Nord, Est, Ouest,
Sud ; correspondance générale.

RECUEILS DE DOCUMENTS IMPRIMÉS

Aulard. — Recueil des actes du Comité de Salut public avec
la correspondance officielle des représentants en
mission et le registre du Conseil exécutif provisoire.
Paris, Impr. nat., 1889.

- Charavay*. — Correspondance générale de Carnot, t. I. Paris, Impr. nationale.
- Gerbaux et Schmidt*. — Procès-verbaux des Comités d'agriculture et du commerce de la Législative et de la Convention. Paris, Imprimerie nationale, 1908.
- Philippe (A.)*. — Les représentants du peuple en mission et le département des Vosges. « La Révolution dans les Vosges ». Epinal, année 1921.

OUVRAGES GÉNÉRAUX

- Bartélémy*. — Le rôle du Pouvoir exécutif dans les républiques modernes. Paris, Giard, 1906.
- Haurion*. — Précis de droit international. Paris, Sirey, 1923.
- Olive*. — L'action exécutive exercée par les Comités des Assemblées révolutionnaires. Thèse Aix. Marseille, 1908.
- Aulard*. — Histoire politique de la Révolution française.
- Mortimer-Ternaux*. — Histoire de la Terreur, 2^e édit. Paris, 1864. t. III, IV, V, VI.
- Chuquet*. — Les guerres de la Révolution, t. III et IV.
- Wallon*. — Les représentants du peuple en mission et la justice révolutionnaire dans les départements en l'an II. Paris, Hachette, 1889.
- Buchez et Roux*. — Histoire parlementaire de la Révolution. Paris, 1834, 1838.
- Toulangeon*. — Histoire de France depuis 1789.
- Fantin Désodoards*. — Histoire philosophique de la Révolution. Paris, 1807.
- Rambeaud*. — Histoire de la civilisation française.
- Grimoard*. — Tableau historique des guerres de la Révolution française. Paris, 1808.
- Gros*. — Le Comité de Salut public et la Convention nationale.

OUVRAGES SPÉCIAUX

- Kuczinski*. — Dictionnaire des conventionnels. Paris, 1920.
- Montesquieu*. — Correspondance avec les ministres et les généraux de la République pendant la campagne de Savoie et les négociations avec Genève en 1792. Paris, an IV.

- Dumouriez.* — Correspondance avec Pache pendant la campagne de Belgique en 1792. Paris, 1793.
- Joinville.* — Campagne de 1792 en France. Paris, 1841.
- Beylac.* — Mémoires sur la dernière guerre entre la France et l'Espagne. Paris, 1801.
- Le Comte.* — L'observateur impartial aux armées de la Moselle, des Ardennes, de Sambre et Meuse, etc..., de 1792 à 1794. Paris, an V.
- Caron (Pierre).* — Les papiers des comités militaires (Société de l'histoire de la Révolution française. Paris, 1912.

ARTICLES DE REVUE

- Labroue.* — Les représentants en mission pendant la Révolution (La Grande Revue. Paris, février 1916, p. 607).
- Caron (P.).* — Le gouvernement révolutionnaire (Revue de synthèse historique, 1910, t. XXI).
- Aulard.* — Grande mission du 9 mars (Révolution française 1889. 17.339).

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE PREMIER. — Place de l'institution des commissaires dans le gouvernement et facteurs de son développement	10
§ 1 ^{er} . — La méfiance de l'exécutif au début de la Révolution française.....	12
§ 2. — Les commissaires dans le gouvernement révolutionnaire	23
CHAPITRE II. — Les textes législatifs relatifs aux missions le tableau des missions, leur objet et les pouvoirs des commissions de la Législative et de la Convention du 10 août 1792 au 9 mars 1793...	30
§ 1. — Les textes législatifs.. ..	30
§ 2. — L'objet des missions.....	36
§ 3. — Les pouvoirs des commissaires.....	48
§ 4. — Leur nomination	69
§ 5. — Mode d'exercice de leurs pouvoirs.....	79
§ 6. — Personnel auxiliaire.....	81
§ 7. — Indemnités.....	82
CHAPITRE III. — L'exécution des missions.....	85
§ 1 ^{er} . — Généralités.....	85
§ 2. — Missions relatives au rétablissement de l'ordre public	94
§ 3. — A l'organisation de la Défense nationale à l'intérieur.....	103
§ 4. — Missions aux armées.....	123
§ 5. — Missions relatives aux réunions.. ..	146
Conclusion.....	157

